



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 8251

Projet de loi portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

Date de dépôt : 19-06-2023

Auteur(s) : Monsieur François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
19-06-2023	Déposé	8251/00	<u>3</u>
27-11-2023	Avis de la Commission nationale pour la protection des données (10.11.2023)	8251/02	<u>20</u>
27-11-2023	Avis de la Chambre de Commerce (11.10.2023)	8251/03	<u>37</u>
27-11-2023	Avis de la Chambre des Salariés (16.11.2023)	8251/01	<u>40</u>

8251/00

N° 8251

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 19.6.2023

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Mobilité et des Travaux publics et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de la Mobilité et des Travaux publics est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant création d'un Observatoire digital de la mobilité.

Palais de Luxembourg, le 26 mai 2023

*Le Ministre de la Mobilité
et des Travaux publics,*

François BAUSCH

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1^{er} – Missions et organisation de l'Observatoire

Art. 1^{er}. (1) Il est créé sous l'autorité du ministre ayant les Transports dans ses attributions, appelé ci-après « le ministre », un Observatoire digital de la mobilité, désigné ci-après comme « l'Observatoire »

(2) L'Observatoire a une mission d'intérêt public.

Art. 2. Au sens de la présente loi, on entend par :

- 1° « planification de la mobilité » : le processus selon lequel le ministre identifie les mesures nécessaires pour adapter l'offre de mobilité aux besoins de mobilité actuels et projetés des personnes;
- 2° « données de mobilité » : les données nécessaires à la planification de la mobilité. Elles s'obtiennent par l'observation :
 - a. de la mobilité des personnes et des marchandises,
 - b. des infrastructures utilisées pour les déplacements,
 - c. des facteurs qui déterminent les besoins de mobilité, tels que l'aménagement du territoire, la localisation des résidences, emplois et autres points d'intérêt, la situation socio-économique des voyageurs et leur capacité à utiliser différentes offres de mobilité ;
- 3° « détenteur de données » : une personne morale ou physique qui a le droit de donner accès à ou de partager certaines données à caractère non personnel ou qui est le responsable de traitement en cas de données personnelles.
- 4° « accès » : le traitement, par un utilisateur de données, de données qui ont été fournies par un détenteur de données conformément à des exigences techniques, juridiques ou organisationnelles particulières, sans que cela n'implique nécessairement la transmission ou le téléchargement de ces données ;
- 5° « format lisible par machine » : un document est considéré comme étant dans un format lisible par machine s'il se présente dans un format de fichier structuré de telle manière que les applications logicielles peuvent facilement identifier et reconnaître des données spécifiques et les extraire ;
- 6° « données à caractère non personnel » : les données autres que les données à caractère personnel au sens de l'article 4, point 1), du règlement (UE) 2016/679 ;
- 7° « les services numériques d'assistance au déplacement » : les services qui visent à faciliter les déplacements monomodaux ou multimodaux au moyen de services de transport, de véhicules, d'engins personnels de déplacement ou à pied ;
- 8° « transport à la demande » : un service de transport de voyageurs qui se caractérise par la flexibilité des itinéraires, tels que le covoiturage, le partage de voitures, les vélos en libre-service, le partage de trajets, les taxis, les services de trajet à la demande ;
- 9° « flux » : un groupe de personnes ou de véhicules qui effectuent, dans un intervalle de temps donné, le même déplacement entre deux points d'un réseau de transport monomodal ou multimodal ;
- 10° « point d'intérêt communal » : pôle d'attraction d'une commune tel que les quartiers centraux d'une localité, zones d'activité, infrastructures scolaires, sites touristiques, culturels ou sportifs, hôpitaux, commerces, mairies et administrations.

Art. 3. L'Observatoire a pour mission:

- 1° de mettre en cohérence, collecter en continu, centraliser et gérer les données de mobilité à caractère personnel ou non personnel, utiles et nécessaires à la planification de la mobilité ainsi qu'à la mise en œuvre et le suivi des politiques de mobilité ;
- 2° d'analyser ces données ;
- 3° de diffuser au public et aux organismes intéressés, nationaux et internationaux, ces données, le cas échéant pseudonymisées, et les résultats anonymisés des analyses effectuées.

Art. 4. (1) Le ministre désigne, parmi les agents de son ministère, un coordinateur de l'Observatoire. Le coordinateur de l'Observatoire est chargé du fonctionnement de l'Observatoire.

(2) Pour faciliter les échanges et identifier les synergies dans la production et la collecte de données de mobilité, le coordinateur de l'Observatoire réunit au moins une fois par an les principaux détenteurs publics des données de mobilité qui sont utilisées par l'Observatoire.

Chapitre 2. – Collecte et traitement des données

Art. 5. Le ministre est responsable des traitements de données à caractère personnel nécessaires pour remplir la mission de l'Observatoire, au sens du 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.

Art. 6. (1) L'Observatoire ne collecte et ne sollicite des données à caractère personnel que sous forme pseudonymisée et sans la clé permettant de réidentifier les personnes.

(2) L'Observatoire, ayant obtenu différents jeux de données pseudonymisées en vertu des articles 7, 8 ou 9, peut les utiliser dans une même analyse, mais pas d'une façon qui permettrait de réidentifier les personnes.

(3) L'Observatoire détruit les données à caractère personnel au terme d'une durée de traitement ne dépassant pas les deux ans après leur réception.

Art. 7. Aux fins d'exécution de la mission d'intérêt public prévue à l'article 3, l'Observatoire peut mener des enquêtes auprès d'échantillons représentatifs de personnes qui résident au Grand-Duché, qui utilisent les infrastructures de transport au Grand-Duché de Luxembourg ou qui possèdent un véhicule qui utilise les infrastructures de transport au Grand-Duché de Luxembourg. Afin d'établir la représentativité de l'échantillon, l'Observatoire peut collecter, en plus des informations relatives aux comportements de mobilité, des données socioéconomiques des participants. Ces enquêtes peuvent être menées par le moyen de questionnaires, par téléphone ou tout autre système d'acquisition de données pourvu que les participants aient donné leur consentement.

Art. 8. (1) Pour autant que les données demandées existent et ne sont pas encore publiées en un format lisible par machine, les détenteurs de données énumérés ci-dessous donnent accès au ministre, sur sa demande et dans les délais fixés dans sa requête, aux données à caractère personnel ou non personnel nécessaires à l'exécution des missions de l'Observatoire telles que prévues à l'article 3, selon les modalités de l'article 6 et telles que précisées par les finalités suivantes :

1° adapter les offres et infrastructures de mobilité à la demande de déplacement entre les domiciles et les lieux de travail :

- a. données concernant le lieu de résidence, le lieu de travail, le secteur d'activité et la fourchette de revenus telles que détenues par l'Administration des contributions directes ;
- b. données concernant le lieu de résidence, le lieu de travail, la situation professionnelle, le niveau d'éducation telles que détenues par l'Inspection générale de la sécurité sociale ;
- c. données concernant le lieu de résidence, la composition du ménage, l'année de naissance et le sexe telles que gérées dans le Registre national de personnes physiques ;
- d. données concernant la localisation, le nombre d'emplois et la catégorie de chiffre d'affaires des entreprises telles qu'enregistrées dans le Registre de commerce et des sociétés et détenues par l'Institut national de la statistique et des études économiques;
- e. données concernant le lieu de résidence, le lieu de travail, le secteur d'activité et la situation professionnelle telles que détenues par les employeurs ;

2° adapter les offres et infrastructures de mobilité à la demande de déplacement entre les domiciles et les lieux d'éducation :

- a. données concernant la localisation des établissements scolaires, le nombre d'élèves, leur lieu de résidence et année d'études telles que détenues par les administrations communales pour ce qui est de l'enseignement fondamental et par les ministères ayant dans leurs attributions l'Éducation supérieure, l'Enseignement secondaire ou l'Enseignement fondamental ;

- 3° adapter les offres et infrastructures de mobilité à la demande globale et effective de déplacement pour tous les motifs de déplacement et tous les types de destination :
- a. données concernant les déplacements des téléphones portables et données sur les utilisateurs permettant d'évaluer la représentativité de la base d'utilisateurs, telles que détenues par les opérateurs de téléphonie mobile et autres fournisseurs de données passives de type « Floating Mobile Data » pour autant que ces détenteurs ont le droit de partager leurs données;
 - b. données concernant les déplacements effectués et données sur les utilisateurs permettant d'évaluer la représentativité de la base d'utilisateurs, telles que détenues par les services numériques d'assistance au déplacement ;
 - c. données concernant l'utilisation du sol et le volume du bâti telles que détenues par l'Administration du cadastre et de la topographie ;
- 4° adapter les infrastructures de transport aux flux de marchandises à travers le pays sur les différents modes :
- a. données concernant le lieu de départ et d'arrivée, la quantité et la catégorie de marchandises, le temps de parcours et l'itinéraire emprunté des véhicules dédiés au transport de marchandises sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, telles que détenues par les opérateurs du secteur logistique et les opérateurs de services rattachés, les opérateurs de péages routiers, l'Administration des chemins de fer, la Direction de l'aviation civile, l'Administration de la navigation aérienne, l'Administration des douanes et accises, le ministère ayant dans ses attributions les Transports routiers et le ministère ayant dans ses attributions le Contrôle des exportations, des importations et du transit ;
 - b. données concernant la localisation, le nombre d'emplois, la catégorie de l'activité et le chiffre d'affaires des entreprises telles que gérées dans le Registre de commerce et des sociétés et détenues par l'Institut national de la statistique et des études économiques ;
- 5° inventorier les infrastructures et les offres de transport existantes et en analyser la qualité, l'utilisation et les réserves de capacité :
- a. données concernant la topologie, la réglementation, les chantiers et les comptages des réseaux routiers, cyclables et piétons, telles que détenues par d'Administration des ponts et chaussées et les administrations communales ;
 - b. données concernant la topologie et les chantiers des réseaux ferroviaires, telles que détenues par les opérateurs de réseaux de chemin de fer et de tramway ;
 - c. données concernant les temps de départ et d'arrivée prévus et effectifs aux arrêts, la capacité des véhicules, les comptages de passagers, le nombre et type de titres de transport vendus, telles que détenues par les opérateurs de services de transport public ;
 - d. données concernant les services de mobilité autres que les transports publics et leur utilisation effective, telles que détenues par les administrations communales qui organisent ces services ;
 - e. données concernant les services de transport à la demande et leur utilisation effective, telles que détenues par les opérateurs de ces services ;
 - f. données concernant la localisation, la gravité, la cause et les modes de transport impliqués dans les accidents liés aux transports, telles que détenues par la Police grand-ducale, les services d'urgence et les hôpitaux ;
 - g. données concernant le nombre et les types de permis de conduire et de véhicules, telles que détenues par la Société nationale de circulation automobile ;
- 6° identifier le besoin en infrastructures et offres de transport supplémentaires en anticipant l'évolution de la demande de déplacements et en la comparant aux capacités de transport des infrastructures et offres de transport qui sont déjà en place, en cours de réalisation ou projetées :
- a. données concernant les perspectives économiques, et notamment la croissance de la population et des emplois au Grand-Duché de Luxembourg et dans ses régions voisines, ainsi que les dépenses en relation avec la mobilité, l'utilisation du temps, la participation au marché du travail et les déplacements effectués, telles que détenues par l'Institut national de la statistique et des études économiques ;
 - b. données concernant les projections de répartition des résidents et des emplois, telles que détenues par le ministère ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, le ministère ayant la

Planification et la gestion de zones d'activités économiques dans ses attributions, le ministère ayant le Logement dans ses attributions, le ministère ayant l'Aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions ainsi que les administrations ou syndicats communaux ;

- c. données concernant les stratégies, plans et projets d'infrastructures et d'offres de transport, telles que détenues par les autorités publiques en charge des réseaux de transport et d'offres de mobilité.

(2) Le cas échéant, la rémunération exigée pour ces données ne peut couvrir que les coûts de transmission et de traitement rendus nécessaires par la demande.

Art. 9. Aux fins d'exécution de la mission d'intérêt public prévue à l'article 3, et en particulier la compréhension des flux de véhicules à travers les réseaux de transport, l'Observatoire peut effectuer des comptages permettant la reconnaissance d'un véhicule à plusieurs endroits du réseau. Les données collectées à cette fin doivent être détruites endéans 24 heures et ne doivent pas être utilisées pour identifier les occupants ou le propriétaire du véhicule.

Chapitre 3. – Rapports et publications de l'Observatoire

Art. 10. 1. L'Observatoire établit annuellement un rapport d'activités.

2. Ce rapport est publié et communiqué au Gouvernement et à la Chambre des Députés.

3. L'Observatoire met à la disposition du public des analyses et chiffres-clé relatifs à la mobilité, notamment par le biais de son site internet.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad Article 1.

Cette disposition décrit la forme de l'Observatoire digital de la mobilité. L'Observatoire est un service du Ministère ayant les transports dans ses attributions. L'Observatoire n'a pas d'indépendance administrative. Il est précisé que l'Observatoire a une mission d'intérêt public.

Ad Article 2.

Cet article comprend les définitions d'un certain nombre d'expressions au sens de la présente loi. Les expressions suivantes méritent des explications :

Les services numériques d'assistance au déplacement

Cette définition est issue de l'article L1214-8-3 du code des transports français.

Format lisible par machine

Cette définition est reprise de la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public.

Transport à la demande

Cette définition est reprise du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

Point d'intérêt communal

Cette définition est reprise du règlement grand-ducal du 3 décembre 2015 relatif à l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique

Ad Article 3.

Cet article précise les missions de l'observatoire. Dans ce contexte, les expressions suivantes méritent des explications :

Cohérence des données de mobilité :

Alors que le ministère a besoin de données pour répondre à des défis spécifiques concernant par exemple l'opération de ses infrastructures, l'offre des services de transport ou la complémentarité entre différents modes de transport, la plupart des données de mobilité sont produites par des acteurs autres que le ministère et pour des besoins autres que ceux du ministre. Du point de vue du ministre, les données de mobilité des divers détenteurs ne sont donc pas d'office comparables entre elles ou complètes. Étant donné le rôle central et multimodal du ministère dans le secteur des transports, le rôle d'agrégateur de telles données de mobilité revient naturellement à l'Observatoire. Cette agrégation et cette mise en cohérence des données de mobilité vont au-delà d'un simple reformatage ex-post des données produites par d'autres acteurs. L'Observatoire a vocation à collaborer ex-ante avec les détenteurs de données afin que les données qui lui sont utiles soient, dans la mesure du possible, produites de manière à faciliter ensuite leur mise en cohérence.

Continuité de la collecte des données de mobilité :

La collecte et le traitement de la vaste palette de données de mobilité constituent une partie significative de l'effort nécessaire à la planification de la mobilité. D'un point de vue budgétaire, administratif et technique, il est plus efficace de collecter et traiter des données de mobilité de façon continue comme activité courante, que de l'inclure en tant qu'étape préparatoire dans chacune des très nombreuses études du ministère et de ses administrations – d'autant plus que la mobilité continue à évoluer pendant la durée des projets visés par ces études.

Organismes internationaux intéressés :

Il s'agit de l'Union Européenne et d'organisations comme l'OCDE, qui sont les demandeurs principaux de données nécessaires au suivi et à la mise en œuvre des politiques de mobilité.

Diffusion de données

En vertu de sa mission d'intérêt public, l'Observatoire publie le résultat de nombreuses de ses analyses. En règle générale, les résultats diffusés se limitent à des indicateurs statistiques anonymes. S'ils se basent certes sur une multitude de données dont certaines peuvent être à caractère personnel, les résultats diffusés ne permettent en aucun cas d'identifier les comportements ou besoins de mobilité d'un ou de plusieurs individus. Dans des cas spécifiques, comme par exemple si l'Observatoire est sollicité par un institut de recherche pour partager les résultats d'une enquête menée par l'Observatoire, celui-ci peut partager des données non pas anonymes, mais pseudonymisées. Puisqu'en vertu de l'article 6, les données à caractère personnel dont l'Observatoire dispose sont dans tous les cas pseudonymisées, les données ainsi diffusées le sont aussi, et ne permettent, à elles seules, pas au destinataire d'identifier un quelconque individu.

Ad Article 4.

Cet article décrit les éléments-clé de l'organisation de l'Observatoire.

Étant donné que l'Observatoire est mis en œuvre au sein de son ministère, le ministre choisit, parmi les agents du ministère, le coordinateur de l'Observatoire.

Puisque la mission de l'Observatoire nécessite une concertation systématique avec des acteurs externes au ministère, il est utile de créer une plateforme d'échanges entre ces différents acteurs qui collaborent avec l'Observatoire. Étant donné que ces acteurs peuvent changer d'année en année, il convient de donner à cette plateforme un caractère flexible. Le coordinateur de l'Observatoire réunira au moins une fois par an les acteurs en question. Ces échanges permettront d'aligner les approches de production de données par les différents détenteurs et de trouver des synergies concernant tant la production que l'exploitation de données de mobilité, voire la digitalisation de la mobilité en général.

Ad Article 6.

Cet article décrit l'approche générale de l'Observatoire quant à la collecte et la gestion de données à caractère personnel. Les données elles-mêmes et les finalités de leur collecte sont décrites dans les articles 7, 8 et 9.

Dans le sens de la mission de l'Observatoire décrite sous l'article 3, le comportement de mobilité d'un individu en particulier ne constitue en aucun cas un enjeu de politique de mobilité et n'intéresse donc pas l'Observatoire. L'Observatoire s'intéresse exclusivement à des flux suffisamment importants pour pouvoir impacter les réseaux de transports. Dans tous les cas, l'identité des voyageurs dont le comportement et les besoins de mobilité sont observés est sans intérêt pour l'Observatoire.

Ad Article 7

Certaines quantités, surtout liées à la perception humaine, comme par exemple la motivation pour un certain déplacement ou pour le choix d'un certain mode de transport, sont plus faciles à capter en interrogeant les utilisateurs qu'à partir de sources numériques. C'est pourquoi l'Observatoire a besoin de mener des enquêtes. Pour pouvoir projeter la demande de mobilité, les services de planification de la mobilité du ministre doivent comprendre les comportements et les besoins de mobilité d'un échantillon représentatif des personnes et des véhicules qui se déplacent sur le territoire du Grand-Duché. Vu la situation économique particulière du Luxembourg, une partie importante des utilisateurs réside dans un pays voisin mais travaille au Grand-Duché, visite le Grand-Duché pour d'autres motifs, ou transite par le Grand-Duché. Afin de déterminer la représentativité de l'échantillon selon les règles de l'art, l'Observatoire a besoin de collecter des données à caractère personnel. Puisqu'avant de participer à une enquête, la personne est informée de la finalité de la collecte de données et peut refuser de fournir telle ou telle donnée, la prévisibilité de l'utilisation des données à caractère personnel est donnée. Ceci est le cas aussi bien si les données sont collectées par le moyen d'un questionnaire ou par le moyen d'une application à installer sur le smartphone.

Ad. Article 8.

(1) Etant donné que l'Observatoire ne peut remplir sa mission sans les données d'un certain nombre de détenteurs de données, cet article crée l'obligation de fournir au ministre, pour autant qu'elles existent, les données dont l'Observatoire exprime le besoin. Pour obtenir une vue d'ensemble aussi complète que possible et pouvoir adapter au mieux les investissements de l'État dans les infrastructures et les services de transport aux besoins du pays, et parce que les données dont disposent différents détenteurs de données sur un même sujet sont souvent similaires mais non identiques, il est nécessaire de comparer et ainsi compléter les données de plusieurs détenteurs. Étant donné que certaines données sont à caractère personnel, chaque donnée est explicitement reliée à une finalité. Celle-ci ne vise jamais à comprendre le comportement ou les besoins de mobilité d'un individu en particulier, mais toujours d'un groupe de personnes présentant un comportement ou des besoins de mobilité similaires. Ces finalités, détenteurs de données et données sont les suivants :

1° adapter les offres et infrastructures de mobilité à la demande de déplacement entre les domiciles et les lieux de travail

Puisque les déplacements entre le domicile et le travail se concentrent aux heures de pointe, la compréhension des flux associés est d'une importance primordiale.

- a. L'ACD dispose du registre le plus complet concernant le lieu de résidence, le lieu de travail, le secteur d'activité et la fourchette de revenu. En plus du lieu de résidence et de travail, l'information concernant le secteur d'activité et la fourchette de revenu permet à l'Observatoire de comprendre plus finement des phénomènes essentiels tel que le télétravail et de prendre en compte les moyens financiers des usagers auxquels est destinée une offre.
- b. Les données de l'IGSS complètent celles de l'ACD en ce qu'elles incluent par exemple la population significative des fonctionnaires européens.
- c. Le RNPP couvre tous les résidents, non seulement les « actifs » couverts par les sources 1° a. et 1° b.. L'âge, le niveau d'éducation et la situation professionnelle indiquent le nombre de résidents dans une zone qui potentiellement voudront se déplacer pour le travail et ceux qui, à cause d'un emploi à temps partiel, se déplacent en-dehors des pointes matinales et du soir. La composition du ménage et en particulier la présence de mineurs dans les ménages induit des besoins spécifiques pouvant être combinés avec les trajets domicile-travail, comme déposer un enfant à l'école.
- d. Le RNPM couvre la totalité des entreprises, et – à travers le nombre d'emplois et la catégorie de chiffre d'affaires – du nombre d'emplois dans une zone donnée ;
- e. Si une entreprise ou une zone d'activité demande au ministre l'élaboration d'un plan de mobilité entreprises, une analyse plus approfondie des besoins des voyageurs peut se faire à base de données pseudonymisées fournies par les entreprises sur leurs employés.

2° *adapter les offres et infrastructures de mobilité à la demande de déplacement entre les domiciles et les lieux d'éducation :*

L'éducation est le motif de déplacement le plus structurant après le travail. Vu que les déplacements associés se concentrent également aux heures de pointe, et que la population des voyageurs concernés a des besoins et contraintes spécifiques, la compréhension de ces flux est fondamentale à la mission de l'Observatoire.

- a. A l'instar des sources 1° a. et 1° b., l'objectif est l'estimation des flux des élèves entre leurs lieux de résidence et leurs établissements d'éducation ; le lieu de résidence et la localisation des établissements scolaires marque l'origine et la destination des flux ; le nombre d'élèves mesure la magnitude du flux ; le nombre d'élèves par année d'études est la base de la projection de la demande, puisqu'il permet d'estimer le nombre d'élèves qui quitteront et rejoindront un établissement dans les années à venir.

3° *adapter les offres et infrastructures de mobilité à la demande globale et effective de déplacement pour tous les motifs de déplacement et tous les types de destination :*

D'après l'enquête mobilité « LuxMobil » en 2017, les déplacements domicile-travail et domicile-éducation représentent près de 60% de tous les déplacements effectués au Luxembourg ; les sources décrites sous 1° et 2° ne couvrent donc pas 40% de la mobilité au Luxembourg. C'est pourquoi, l'Observatoire exploite les sources suivantes :

- a. L'analyse des rebondissements de téléphones portables sur les antennes des réseaux de communication permet d'estimer le nombre de déplacements effectués entre différentes zones du pays à différents moments du jour. Le traitement est fondamentalement différent de la triangulation de la position exacte d'un téléphone. Il ne s'agit donc nullement de localiser un téléphone en particulier, mais de comprendre entre quels points « A » et « B » des déplacements ont lieu, et par quel itinéraire. La clientèle d'un opérateur ne constituant qu'un échantillon de la population totale, il est nécessaire d'obtenir des données permettant de déterminer la représentativité dudit échantillon. Outre les opérateurs des réseaux de téléphonie mobile, des données complémentaires peuvent être captées par des bornes « Wifi », ainsi que des systèmes « Bluetooth » et « NFC » spécialisés dans des contextes isolés comme p.ex. un arrêt des transports publics ou à bord d'un véhicule des transports publics.
- b. Des systèmes qui renseignent les voyageurs sur leurs options de mobilité, ou qui contrôlent l'accès à des services de mobilité collectent des informations sur les déplacements effectués. Cette disposition suit l'exemple de l'article L1214-8-3 du code des transports français, qui exige que « les données pertinentes relatives aux déplacements et à la circulation détenues par les services numériques d'assistance au déplacement [...] sont rendues accessible [...] aux autorités françaises » afin de « améliorer l'efficacité des politiques publiques de mobilité, notamment la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, notamment des plans de Mobilité ».
- c. L'utilisation du sol à destination renseigne sur les motifs probables des déplacements observés sous 3° a. et 3° b. Par exemple, si le point de départ d'un flux se trouve dans une zone résidentielle et le point d'arrivée se trouve dans une zone dominée par un complexe sportif, on peut supposer que le motif de déplacement est de type « loisir ».

4° *adapter les infrastructures de transport aux flux de marchandises à travers le pays sur les différents modes :*

- a. Le transport de marchandises, que ce soit le transit international sur les autoroutes, la desserte des nombreux chantiers de construction à travers le pays ou les livraisons de commandes en ligne jusque dans les quartiers résidentiels, représente une part importante des déplacements au Grand-Duché. Or, ni les enquêtes, ni les sources de données précitées ne fournissent des données pertinentes à ce sujet. Voilà pourquoi le Plan National de Mobilité 2035 n'a pas pu s'exprimer à ce sujet qui devra cependant être inclus dans les plans nationaux de mobilité 2040 et suivants. Le flux des marchandises peut être estimé à partir d'un échantillon représentatif de déplacements fret, dont l'origine, la destination et la quantité transportée sont connues. L'itinéraire emprunté permet de projeter les flux sur l'infrastructure de transport et de mesurer ainsi l'efficacité de l'offre des transports existante respectivement de formuler des mesures d'adaptation. Les marchandises sont catégorisées selon la « nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne » utilisée par EUROSTAT ; cette catégorisation regroupe les marchandises selon les secteurs principaux de l'économie. Il ne s'agit donc pas d'un inventaire

détaillé, mais d'une représentation très agrégée qui, sur une entreprise particulière, n'indique pas plus que son appartenance à un secteur économique particulier. Par exemple, un restaurant attirera des marchandises de la catégorie « alimentaire ». Cette information permet de décomposer les flux de marchandises selon les chaînes de valeurs entre les secteurs. Combiné à des scénarios sur la productivité économique, elle permet d'identifier des opportunités de report modal ou de synergies, par exemple pour le « last mile », et de projeter la demande de transport de marchandises en lien avec la croissance démographique et économique.

- b. Le Registre du Commerce et des Sociétés permet de mesurer la représentativité d'un échantillon de données collectées comme décrit sous 4° a. Le registre indique la population entière des entreprises au Luxembourg ainsi que leur appartenance à un certain secteur économique.

5° *inventorier les infrastructures et les offres de transport existants et en analyser la qualité, l'utilisation et les réserves de capacité :*

Dans le domaine des transports, deux des soucis principaux des citoyens et des entreprises sont la surcharge et la sécurité des réseaux de transport. Un réseau est surchargé lorsque la demande de déplacements simultanés dépasse la capacité de l'infrastructure ou du réseau de transports en commun sur ses différents tronçons, et notamment aux goulets d'étranglement. La sécurité effective d'une infrastructure se mesure par l'accidentologie.

- a.-e. Ces données sont nécessaires pour calculer les réserves de capacité des différents réseaux et offres de transport.
- f. Ces données sont nécessaires pour mesurer la sécurité effective des infrastructures. Puisque la Police Grand-Ducale ne connaît que la partie des accidents auxquels ses agents ont été appelés, une compréhension plus complète de l'accidentologie, en particulier celle des usagers les plus vulnérables de la route que sont les piétons et les cyclistes, n'est possible qu'avec les données statistiques détenues par les services d'urgence et les hôpitaux.
- g. L'utilisation des infrastructures routières par un ménage ou une entreprise est substantiellement déterminée par la disponibilité de véhicules motorisés. C'est ce qu'indiquent le nombre de véhicules et le nombre d'individus qui disposent d'un permis de conduire dans ce ménage ou cette entreprise.

6° *identifier le besoin en infrastructures et offres de transport supplémentaires en anticipant l'évolution de la demande de déplacements et en la comparant aux capacités de transport des infrastructures et offres de transport qui sont déjà en place, en cours de réalisation ou projetées :*

- a. La demande de mobilité dépend directement de la croissance de la population et des emplois. Les dépenses en relation avec la mobilité, l'utilisation du temps et la participation au marché du travail influencent les choix du mode de transport.
- b. Pour planifier les offres des transports, il faut avoir une compréhension aussi précise que possible de la répartition géographique des futurs emplois et résidents.
- c. Pour identifier d'éventuelles lacunes ou synergies futures dans l'offre et les infrastructures de mobilité mis à disposition par les autorités publiques, il faut connaître leurs stratégies.

(2) Les détenteurs de données peuvent facturer au Ministre les frais supplémentaires générées par sa demande, sans pour autant dépasser le montant de ces frais.

Ad Article 9.

Pour pouvoir comprendre le flux non pas de personnes, mais de véhicules notamment sur le réseau routier, il est nécessaire de réidentifier les véhicules à différents endroits du réseau. Par exemple, pour comprendre quelle part du trafic sur les autoroutes A6 et A3 constitue un trafic de transit international, il faut compter les plaques d'immatriculation qui ont été détectées endéans le temps de trajet nécessaire à la fois à la frontière belge et à la frontière française. Au vu des nombreuses intersections du réseau routier, de telles analyses, qui sont essentielles pour les analyses visant une utilisation et adaptation efficaces du réseau, sont impossibles à effectuer avec de simples comptages. L'Observatoire ne s'intéresse cependant nullement à l'identité des passagers, conducteurs ou détenteurs des véhicules observés. Les informations permettant de réidentifier le véhicule, typiquement la plaque d'immatriculation, sont détruites dès la dernière réidentification du véhicule, et dans tous les cas au plus tard 24 heures après leur collecte.

Ad Article 10.

Cet article précise que l'Observatoire doit publier chaque année un rapport d'activités et que le résultat de ses études est mis à la disposition du public, notamment par une publication sur internet.

*

EXPOSE DES MOTIFS

La création d'un Observatoire digital de la mobilité répond à l'accord de coalition 2018-2023

La création d'un Observatoire digital de la mobilité répond à l'accord de coalition 2018-2023, qui stipule : « Pour recueillir, dans le contexte particulièrement dynamique du Grand-Duché, de manière efficace et continue les données nécessaires à une planification de la mobilité adaptée à l'évolution des besoins de la population et des entreprises, un observatoire de la mobilité est mis en place sous la tutelle du Ministère ayant dans ses attributions la mobilité. Cet observatoire cherchera des synergies dans la récolte de données par divers acteurs publics et privés, planifiera la collecte des données manquantes, y inclus par le biais d'enquêtes ménages régulières, et mettra les données à la disposition des acteurs concernés. »

L'accord de coalition affiche également une volonté claire concernant la digitalisation : « Le Gouvernement conçoit la digitalisation comme une opportunité à saisir davantage. Il a l'ambition de faire du Luxembourg un pays modèle en la matière. Les jalons sont posés pour permettre à notre pays de se distinguer par une approche volontariste, accompagnant et promouvant la digitalisation de sa société là où cela s'avère nécessaire. »

Le rôle de la digitalisation pour la mobilité

Dans le domaine des transports, la transformation digitale a commencé avec ladite « révolution électronique ». Entre 1960 et 2000, les véhicules motorisés se sont transformés de systèmes essentiellement mécaniques en de véritables ordinateurs mobiles. Ce n'était qu'au cours des années 2000 que les réseaux de téléphonie mobile de la troisième génération (3G) ont rendu abordable la transmission d'importantes quantités de données au-delà des véhicules. Peu après, les « smartphones » et les réseaux 4G ont fait exploser le nombre d'utilisateurs de l'internet mobile, élevant le téléphone mobile d'un moyen de communication à un portail d'accès à d'innombrables services, y inclus des services de transport. Par conséquent, le système des transports moderne se caractérise par une connectivité transversale de plus en plus généralisée, phénomène qui s'amplifiera encore avec l'arrivée des réseaux 5G. La transformation digitale ne concernera non seulement les véhicules, mais la conception de la mobilité elle-même.

L'Observatoire met la transformation digitale au service de l'observation de la mobilité

Les applications de technologies digitales dans le domaine des transports sont très nombreuses. Avec l'avancée des technologies de connectivité, le défi fondamental devient l'interopérabilité, c'est-à-dire l'identification des acteurs, des données et des finalités d'échange.

En tant que fournisseur principal d'infrastructures et de services de transport au Luxembourg, l'État joue un rôle-clé. Reconnaissant que l'enjeu de l'interopérabilité joue au niveau européen entre États membres, le parlement européen et le conseil ont adopté la directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport. A travers ses règlements délégués, la directive impose des « spécifications » au déploiement de certaines technologies numériques à travers l'Union. En pratique, ces spécifications sont des standards d'échange pour certaines données de mobilité élémentaires, comme l'horaire des transports publics ou la topologie des réseaux routiers.

L'Observatoire digital de la mobilité est conçu autour de l'idée que ces données contribuent non seulement à l'émergence d'un système des transports intelligent, mais aussi à la planification d'une offre de mobilité anticipant la demande de mobilité de la population et des entreprises.

**La mission de l'Observatoire est de fournir
les données nécessaires à la planification des infrastructures
et offres de mobilité**

L'objectif de l'observation de la mobilité est de développer des connaissances concernant :

1. les comportements de mobilité, c'est-à-dire pourquoi, comment, où et quand les personnes se déplacent. Ce n'est pas le comportement de telle ou telle personne qui intéresse l'Observatoire, mais les flux de déplacements qui résultent du cumul des décisions individuelles. C'est le fondement de la projection dans l'avenir de la demande de mobilité de la population ;
2. l'efficacité de l'utilisation des infrastructures et services de transport, c'est à dire le rapport entre les flux de mobilité portés effectivement par les différentes offres – par exemple les différents services des transports publics, le réseau routier, les pistes cyclables, le réseau piétonnier ou des offres de mobilité à la demande comme l'autopartage – et leurs capacités maximales de transport. Ce rapport renseigne sur les potentiels d'optimisation de l'offre existante et permet de formuler, prioriser et évaluer des mesures d'adaptation.

L'instrument traditionnel pour apporter ce type de connaissance est l'enquête de mobilité. Une enquête produit des informations spécifiques à un sujet, à partir de témoignages collectés spécifiquement pour les besoins de l'enquête auprès d'un échantillon représentatif de la population. Une enquête peut par exemple demander quel mode de transport la personne choisit pour aller faire des achats, et comment elle justifie ce choix. Contrairement et complémentairement à l'enquête de mobilité, l'observation digitale ne questionne pas des individus, mais exploite des sources numériques. Cela peut être un système de captage dédié exclusivement à l'observation d'une quantité d'intérêt, comme des capteurs du trafic routier, qui comptent le nombre de véhicules qui passent sur un tronçon de route ; ou cela peut consister en une réutilisation de données opérationnelles produites par des systèmes informatisés qui sont impliqués directement ou indirectement dans l'exploitation des infrastructures, offres et services de transport, comme le système de télémétrie des véhicules des transports publics, utilisé pour afficher le temps de départ des services aux arrêts en temps-réel.

De manière générale, les sources numériques sont particulièrement adaptées à l'observation de quantités physiques, comme des flux de voyageurs. Ceci est particulièrement vrai si des mises à jour régulières sont désirées – ce qui est la vocation d'un observatoire. Par contre, les enquêtes sont plus efficaces dans l'observation de notions plus subjectives, comme par exemple le sentiment de sécurité pendant un déplacement ou les motifs d'un choix d'un certain mode de transport. La valeur d'une source pour l'Observatoire ne se mesure donc pas par le fait qu'elle soit numérique ou pas, mais par le rapport entre l'utilité de l'information et l'effort de la produire.

Une des tâches principales de l'Observatoire est d'identifier les sources de données les plus utiles à la planification, qu'il s'agisse de comprendre les besoins de déplacement de la population ou l'utilisation effective des différentes offres de mobilité en place. L'Observatoire doit également apporter et développer les compétences et outils nécessaires à l'allocation de ces sources, comme par exemple des systèmes de stockage et d'analyse « big data », des méthodes d'analyse statistique et de visualisation, ainsi que des outils de simulation. L'Observatoire digital de la mobilité exploite des sources de données existantes, et les complète par des enquêtes.

**Exemples d'outils d'intérêt général pouvant être mis en place
par l'Observatoire digital de la mobilité**

Afin de partager les résultats de ces efforts, l'Observatoire élabore et publie un recueil des sources et jeux de données de mobilité disponibles au Luxembourg. Ce recueil liste, pour chaque source respectivement jeu de données : le détenteur des données, les modalités et d'éventuelles coordonnées d'accès, les mesures de qualité de ces données, et le cas échéant les utilisations de ces données par l'Observatoire. L'objectif est de faciliter la recherche, par tous les acteurs intéressés, concernant les données de mobilité qui ont déjà été collectées par des acteurs publics ou privés. Ce recueil évite notamment que les mêmes données soient collectées plus qu'une fois à la même fin.

Un deuxième outil, la carte numérique nationale et multimodale des infrastructures de transport, permet d'augmenter l'homogénéité des données de mobilité au Luxembourg. Une telle représentation cartographique facilite l'interopérabilité des données puisque, par définition, toute observation sur la capacité et l'utilisation des infrastructures est locale, c'est-à-dire liée à une partie spécifique de l'une

des nombreuses infrastructures de transport. Actuellement, différents détenteurs de données utilisent différents référentiels, ce qui est non seulement inefficace, mais une source systématique d'erreurs. C'est pourquoi l'Observatoire crée pour toutes les représentations et transferts de données de mobilité une représentation commune, partagée avec tous les acteurs concernés et intéressés.

Un troisième outil cible surtout les sources numériques, comme par exemple les compteurs de véhicules ou de voyageurs pouvant être attribués aux différents modes de transport. En collaboration avec les acteurs concernés, l'Observatoire élabore un plan visant à harmoniser et coordonner la production de données. L'objectif est d'assurer une couverture suffisante du système des transports et la comparabilité entre les données de différents détenteurs et différents modes des transports. Une information cohérente sur tous les modes est un prérequis pour calculer des indicateurs de multimodalité tels que les parts modales, qui sont une information primordiale pour le suivi des stratégies nationales de mobilité successives. A l'état actuel, la collecte de données, comme par exemple le comptage de passagers et de véhicules, est organisé indépendamment par chaque opérateur de réseau, respectivement de services de transport, en vue de ses propres besoins. Alors que de très nombreuses données sont donc déjà collectées, il en résulte une vue d'ensemble lacunaire. Une stratégie nationale de comptage montrerait à chaque opérateur comment contribuer à une vue d'ensemble cohérente dont tous les acteurs bénéficieraient.

Le besoin de traiter des données à caractère personnel

Dans aucun cas, l'Observatoire de la mobilité ne s'intéresse aux habitudes ou aux préférences de mobilité d'un individu particulier. Mais pour pouvoir adapter l'offre de mobilité aux besoins de la population, il faut comprendre les comportements et besoins de mobilité d'un échantillon représentatif de la population qui réside ou travaille au Grand-Duché. Or, pour pouvoir s'assurer que l'échantillon questionné lors d'une enquête de mobilité est bien représentatif, il est indispensable de collecter, de façon bien entendu pseudonymisée, des données à caractère personnel comme par exemple la classe d'âge, le sexe, le code postal du lieu de résidence et de travail. Ainsi, mieux on comprend les besoins de mobilité à un niveau local, régional, national, voire transfrontalier, mieux on peut planifier l'itinéraire et l'horaire d'une ligne de bus, la capacité d'une route, l'envergure d'un parking relais, etc. Ceci permet notamment d'investir les fonds publics dans les infrastructures et offres de mobilité qui bénéficient au plus grand nombre. La base d'une telle planification sont les déplacements effectués par la population actuelle, ainsi que certains attributs personnels comme le fait qu'un voyageur est mineur et donc exclu du transport individuel motorisé, la disponibilité d'une voiture dans le ménage, etc.

La mobilité des personnes étant un aspect fondamental de toute société ouverte, il est évident que les traitements en question ont lieu dans un « intérêt public ». Au regard de l'article 6, paragraphe 1^{er}, point e) du 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 (le règlement général sur la protection des données) (appelé ci-après « RGPD »), il est possible de recourir à une « mission d'intérêt public » comme base de licéité de traitement si cette mission a une base légale dans le droit de l'Union européenne ou dans le droit national. Le présent projet de loi a pour objet de préciser cette base légale.

Par ailleurs, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, du RGPD, lorsque la base de licéité du traitement liée à une mission d'intérêt public s'applique, il est possible – mais pas obligatoire – de préciser, entre autres, les catégories de données qui font l'objet de traitements ainsi que les personnes concernées par ces traitements, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et les finalités d'une telle communication. Dans le présent projet de loi, le législateur souhaite apporter certaines précisions de ce type.

Le présent projet de loi a pour objectif principal de préciser la base légale des traitements de données à caractère personnel entrepris dans le cadre de l'Observatoire digital de la mobilité. Ceci permet aux responsables du traitement, à savoir le ministre ayant les transports dans ses attributions, de se baser sur une disposition légale pour justifier lesdits traitements de données conformément à l'article 6, paragraphe 1^{er}, point e) du RGPD. Le détail des traitements sera précisé dans une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) dans le cadre du lancement de l'Observatoire.

A cet effet, il est également nécessaire de décrire dans la loi en quoi consiste l'Observatoire digital de la mobilité. Du point de vue organisationnel, il s'agit d'un service sans indépendance administrative du Ministère ayant les transports dans ses attributions.

FICHE FINANCIERE

Toutes les dépenses engagées et encore à engager pour l'ensemble des prestations relatives à la mise et l'exploitation de l'Observatoire digital de la mobilité, de ses outils informatiques et de nouvelles sources de données s'inscrivent dans l'Article 20.2.12.122, « Observatoire digital de la mobilité » du budget pour l'exercice 2023 et du budget pluriannuel 2023-2026.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi portant création d'un Observatoire digital de la Mobilité
Ministère initiateur :	Ministère de la Mobilité et des Travaux publics
Auteur(s) :	Gil Goerges
Téléphone :	247-84468
Courriel :	Gil.Goerges@mob.etat.lu
Objectif(s) du projet :	<p>1) Assurer la disponibilité de données de qualité sur la mobilité, indispensables à la planification et l'optimisation des infrastructures et offres de services de mobilité dans le contexte particulièrement dynamique du GdL.</p> <p>2) Définir les finalités de l'observation et ainsi fournir le cadre pour la collecte et le traitement de données, y inclus nommer les producteurs de données concernés.</p>
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	MDIGI, MECO, MENEJ, MEA, MESR, MECDD, MFIN, MINT, MJUST, MLOG, MSI, MSS, administrations communales
Date :	16/05/2023

Mieux légiférer

- Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
 Si oui, laquelle/lesquelles : tous les producteurs étatiques de données de mobilité
 Remarques/Observations : Tous les acteurs consultés conforment un besoin pour des données de planification facilement accessibles et exploitables ainsi que harmonisées sur tous les modes de transports.
- Destinataires du projet :

– Entreprises/Professions libérales :	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
– Citoyens :	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Administrations :	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
- Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.¹
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

¹ N.a. : non applicable.

Remarques/Observations : Le texte introduit aucune obligation générale envers les entreprises et ne nécessite donc pas de dérogations. Par contre, il permet le traitement de données fournies par des entreprises dans le cadre de projets collaboratifs visant l'amélioration de la mobilité de leurs employés et/ou biens, ainsi que l'échange de données avec des entreprises dont l'activité est la production, le traitement ou la redistribution de données de mobilité.

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
 Remarques/Observations : Au lieu d'un texte coordonné ou d'un guide pratique, l'article 4 (2) prévoit un échange direct au moins une fois par an entre les partis concernés.
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
 Remarques/Observations :
6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
 Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ? Oui Non N.a.
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
 Données issues d'enquêtes sur le comportement de mobilité en termes des déplacements qu'une personne effectue et pourquoi.
 Cette information est essentielle pour la projection de la demande de mobilité
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.

² Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

³ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

⁴ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
Remarques/Observations : Le rôle de l'Observatoire est d'améliorer les connaissances de mobilité pour tous les acteurs concernés.
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ? Afin d'assurer l'exploitation efficace du volume de données de mobilité toujours croissant, le programme "Observatoire de la Mobilité" du CTIE, lancé en 2021, met en place une plateforme "big data" spécifiquement pour les besoins de l'ODM.
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
Si oui, lequel ? Formations techniques sur l'utilisation des outils et la méthodologie d'exploitation de données, gestion de projets informatiques, communication et protection de données.
Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
– principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
– positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
– neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez pourquoi : L'objectif de l'observatoire est d'améliorer les connaissances de mobilité au Luxembourg. L'impact que cela aura sur des questions d'égalité des chances ou tout autre domaine politique, dépend des conclusions qui sont tirées des données.
– négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

8251/02

N° 8251²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(10.11.2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

2. Par courrier en date du 14 juin 2023, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité (ci-après le « projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, la création d'un Observatoire digital de la mobilité (ci-après l'« Observatoire ») sous l'autorité du ministre ayant les Transports dans ses attributions (ci-après le « ministre ») répond à l'accord de coalition 2018-2023. En effet, ledit accord stipule ce qui suit: « Pour recueillir, dans le contexte particulièrement dynamique du Grand-Duché, de manière efficace et continue les données nécessaires à une planification de la mobilité adaptée à l'évolution des besoins de la population et des entreprises, un observatoire de la mobilité est mis en place sous la tutelle du Ministère ayant dans ses attributions la mobilité. Cet observatoire cherchera des synergies dans la récolte de données par divers acteurs publics et privés, planifiera la collecte des données manquantes, y inclus par le biais d'enquêtes ménages régulières, et mettra les données à la disposition des acteurs concernés. »

L'Observatoire aura plus concrètement comme mission de fournir les données nécessaires à la planification des infrastructures et offres de mobilité, son objectif étant de développer des connaissances concernant « les comportements de mobilité, c'est-à-dire pourquoi, comment, où et quand les personnes se déplacent », d'une part et « l'efficacité de l'utilisation des infrastructures et services de transport, c'est à dire le rapport entre les flux de mobilité portés effectivement par les différentes offres [...] et leurs capacités maximales de transport », d'autre part.¹

¹ Voir exposé des motifs, page 2.

4. La CNPD constate dans ce contexte que l'Union européenne soutient, au travers de sa directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010² et son règlement délégué 2017/1926 du 31 mai 2017 complétant ladite directive³, deux textes législatifs mentionnés d'ailleurs dans le commentaire des articles du projet de loi sous avis⁴, la mise à disposition de services d'informations sur les déplacements multimodaux.⁵

5. Plus concrètement, les autorités chargées du transport, les gestionnaires d'infrastructures, les opérateurs de transport et les fournisseurs de services de transport – qu'ils soient publics ou privés – sont tenus de mettre à disposition les données de leurs services et de leurs réseaux qui sont nécessaires à l'information du voyageur afin de faciliter, par le développement de systèmes de transport intelligents, les déplacements de porte à porte dans l'Union européenne. Chaque Etat membre doit dès lors mettre en place un point d'accès national qui reprend les données disponibles relatives au transport pour son pays et centralise l'accès aux dites données. Au Grand-Duché, ce point prend la forme d'un portail internet donnant accès à toutes les données disponibles relatives à la mobilité au Luxembourg.⁶

6. Néanmoins, la Commission nationale constate que l'envergure des missions de l'Observatoire dépasse largement celle prévue par les textes européens susmentionnés, notamment à cause des dispositions du projet de loi ayant une répercussion sur le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel. Après quelques remarques liminaires, elle analysera dès lors successivement les différentes dispositions du projet de loi en suivant l'ordre de rédaction dudit projet pour exprimer ses recommandations.

*

1. REMARQUES LIMINAIRES

1.1. Quant au responsable du traitement

7. D'après les articles 1.1 et 4.1 du projet de loi, le ministre désigne parmi ses agents un coordinateur de l'Observatoire, créé sous son autorité. Le commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi précise à cet égard que l'Observatoire est un « *service du Ministère ayant les transports dans ses attributions* » et qu'il « *n'a pas d'indépendance administrative* ».

8. Selon l'article 5 du projet de loi, le ministre agit en tant que responsable du traitement des données à caractère personnel nécessaire pour remplir les missions de l'Observatoire.

9. La CNPD tient à rappeler que conformément à l'article 4.7) du RGPD, le responsable du traitement est « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un Etat membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un Etat membre.* »

10. En ce qui concerne plus précisément les notions de responsable du traitement et de sous-traitant, il ressort des lignes directrices du Comité européen pour la protection des données (ci-après le « CEPD ») sur ce sujet que « *[...] même si un service particulier ou une unité particulière d'une organisation assume la responsabilité opérationnelle de veiller à la conformité de certaines activités*

2 Directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

3 Règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.)

4 Voir dans ce contexte la lettre circulaire du 22 février 2012 concernant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport.

5 C'est-à-dire qui concerne l'utilisation combinée de plusieurs modes de transport (par exemple, train, bus, tram, taxi, vélo, propre voiture, etc.) au cours d'un même trajet.

6 Disponible sous ce lien : <https://data.public.lu/fr/pages/topics/mobility/>

de traitement, cela ne signifie pas pour autant que ce service ou cette unité (plutôt que l'organisation dans son ensemble) devient le responsable du traitement.⁷ Il y est aussi indiqué que « [l]es employés qui ont accès à des données à caractère personnel au sein d'une organisation ne sont généralement pas considérés comme des «responsables du traitement» ou comme des «sous-traitants», mais plutôt comme des «personnes agissant sous l'autorité du responsable du traitement ou sous celle du sous-traitant» au sens de l'article 29 du RGPD. »⁸

11. Par ailleurs, les mêmes lignes directrices précisent que « [l]orsque le responsable du traitement est spécifiquement identifié par la loi, cette désignation est déterminante pour définir qui agit en tant que responsable du traitement. Cela présuppose que le législateur a désigné comme responsable du traitement l'entité qui est véritablement en mesure d'exercer le contrôle. »⁹

12. Il est encore à noter que la notion de responsable du traitement est une notion fonctionnelle en ce qu'elle vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels joués par les parties. Ainsi, elle repose sur une analyse factuelle plutôt que formelle.¹⁰ Cela signifie que le statut juridique du ministre en tant que responsable du traitement, tel que défini par le texte sous avis, doit être déterminé par ses activités réelles plutôt que par sa désignation formelle. En prenant en compte les explications susmentionnées sur la forme de l'Observatoire, la CNPD considère que, même si le futur coordinateur, désigné parmi les agents du ministre, sera chargé du fonctionnement de l'Observatoire et de la mise en oeuvre des traitements de données y liés, ce dernier agira toujours sous l'autorité du ministre. Dans ces conditions et sur base des informations actuellement à sa disposition, la Commission nationale estime que le ministre serait en effet à considérer comme responsable des traitements de données à caractère personnel mis en oeuvre par l'Observatoire.

1.2. Quant à la base légale et aux principes de nécessité et de proportionnalité

13. Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi expliquent pourquoi l'Observatoire aurait besoin de traiter des données à caractère personnel pour accomplir ses missions. Plus précisément, il y est indiqué que « pour pouvoir adapter l'offre de mobilité aux besoins de la population, il faut comprendre les comportements et besoins de mobilité d'un échantillon représentatif de la population qui réside ou travaille au Grand-Duché. Or, pour pouvoir s'assurer que l'échantillon questionné lors d'une enquête de mobilité est bien représentatif, il est indispensable de collecter, de façon bien entendu pseudonymisée, des données à caractère personnel comme par exemple la classe d'âge, le sexe, le code postal du lieu de résidence et de travail. [...] »

14. Par ailleurs, il ressort de l'exposé des motifs que les auteurs du projet de loi considèrent que, comme la mobilité des personnes est un aspect fondamental de toute société ouverte, les traitements en question ont lieu dans un « intérêt public ». Ils y précisent que, conformément à l'article 6.1.e) du RGPD, « il est possible de recourir à une « mission d'intérêt public » comme base de licéité de traitement si cette mission a une base légale dans le droit de l'Union européenne ou dans le droit national. Le présent projet de loi a pour objet de préciser cette base légale. »

15. En outre, les auteurs font référence à l'article 6.3 du RGPD concernant la licéité d'un traitement de données nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public et estiment qu'en vertu dudit article « il est possible – mais pas obligatoire – de préciser, entre autres, les catégories de données qui font l'objet de traitements ainsi que les personnes concernées par ces traitements, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et les finalités d'une telle communication. Dans le présent projet de loi, le législateur souhaite apporter certaines précisions de ce type. »

16. La CNPD note dans ce contexte l'interprétation du législateur selon lequel la mission de l'Observatoire serait à considérer comme « d'intérêt public ». En effet, l'article 1^{er} du projet de loi précise

7 CEPD, lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, version 2.0, adoptées le 7 juillet 2021, point 18.

8 Point 19, note de bas de page 9 desdites lignes directrices.

9 Point 23 desdites lignes directrices.

10 Page 3 et point 21 desdites lignes directrices.

que l'Observatoire a « *une mission d'intérêt public.* » Toujours est-il que les traitements de données à caractère personnel opérés par l'Observatoire doivent être « nécessaires » afin d'exécuter ladite mission d'intérêt public conformément à l'article 6.1.e) du RGPD.

L'article 6.3 du RGPD quant à lui, mentionné d'ailleurs par les auteurs du projet de loi dans l'exposé des motifs, dispose que le droit de l'Union ou le droit des États membres définissant le fondement du traitement nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public sur base de l'article 6.1.e) du RGPD doit répondre « *à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi.* »

17. La Commission nationale tient à souligner dans ce contexte que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit au respect de la vie privée et familiale. Par ailleurs, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») accordent à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale, ainsi que le droit à la protection des données personnelles la concernant. Néanmoins, ces droits fondamentaux ne sont pas des prérogatives absolues puisque la possibilité d'une ingérence ou d'une limitation est prévue tant par l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme que par l'article 52.1 de la Charte.

C'est dans ce contexte que le respect des principes de proportionnalité et de nécessité est essentiel, car cette ingérence ou limitation peut uniquement être justifiée à condition qu'elle soit, entre autre, nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité.¹¹

18. Dans son arrêt du 22 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a précisément souligné l'importance du caractère nécessaire et proportionné d'une ingérence dans les droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte en jugeant que « *la mise à disposition de données à caractère personnel à des tiers constitue une ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, quelle que soit l'utilisation ultérieure des informations communiquées. À cet égard, il importe peu que les informations relatives à la vie privée concernées présentent ou non un caractère sensible ou que les intéressés aient ou non subi d'éventuels inconvénients en raison de cette ingérence* »¹².

Le Conseil d'État rappelle lui aussi régulièrement que l'accès à des fichiers et la communication de données à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée et partant, une matière réservée à la loi formelle.¹³

19. En droit interne, il est intéressant de noter que l'article 31 de la Constitution révisée, applicable depuis le 1^{er} juillet 2023, dispose que « *[t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.* »

Par ailleurs, alors que la Cour constitutionnelle a déjà reconnu lors de l'analyse de la conformité d'un texte législatif à la Constitution que le principe de proportionnalité est un des principes généraux de droit, à côté par exemple du principe de l'égalité devant la loi ou du principe de sécurité juridique,¹⁴ ce n'est que par son arrêt du 19 mars 2021 que le principe de proportionnalité a été formellement déclaré à valeur constitutionnelle.¹⁵ Depuis la révision susmentionnée de la Constitution du 1^{er} juillet 2023, les principes de nécessité et de proportionnalité sont dorénavant ancrés dans la Constitution. En effet, aux termes de l'article 37 de la Constitution révisée, « *[t]oute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une*

¹¹ Les autres conditions sont que l'ingérence soit prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante, respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données et réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. Pour une analyse plus détaillée de ces conditions, voir délibération n°2/2021 du 4 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7425/09, point I.1.b).

¹² CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, point 39 et jurisprudence y citée et points 63 à 65 et jurisprudence citée.

¹³ V. notamment avis 60.250 du 22 mars 2022, doc. parl. n° 7578/01, p. 5 ; avis 53.322 du 12 juillet 2019, doc. parl. n° 7425/04, p. 9 ; avis 51.586 du 7 juin 2016, doc. parl. n° 6975/05, p. 4.

¹⁴ Voir par exemple l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021).

¹⁵ Arrêt de la Cour constitutionnelle n°146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A – n° 232 du 23 mars 2021), voir aussi l'arrêt n° 165/21 du 12 mai 2021 (Mém. A – n° 372 du 17 mai 2021).

société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

20. En l'espèce, comme le projet de loi prévoit l'accès à des fichiers et la communication de données à caractère personnel à un tiers, c'est-à-dire à l'Observatoire, ceci constitue une ingérence dans la vie privée des personnes concernées et les principes de nécessité et de proportionnalité doivent dès lors être respectés.

Néanmoins, sur base de ce qui précède et sous réserve de ses commentaires qui suivent, la Commission nationale se demande de manière générale si les traitements de données à caractère personnel prévus dans le projet de loi respectent les principes susmentionnés, c'est-à-dire s'il y a vraiment un juste équilibre entre les objectifs poursuivis par le projet de loi et les moyens déployés en vue de les réaliser. Elle estime qu'il faut plus particulièrement tenir compte de ce que le projet de loi prévoit dans son article 8 que l'Observatoire aurait accès à toute une série de données à caractère personnel, comme par exemple le lieu de résidence, la situation professionnelle, le sexe, la composition de ménage ou encore la fourchette de revenu, qui sont détenues par différentes administrations publiques telles que l'Administration des contributions directes ou l'Inspection générale de la sécurité sociale. D'autant plus, ledit article oblige des entités privées à accorder un accès à leurs données à l'Observatoire, comme les données concernant les déplacements des téléphones portables détenues par les opérateurs de téléphonie mobile ou encore les données concernant le lieu de résidence, le lieu de travail, le secteur d'activité et la situation professionnelle telles que détenues par les employeurs.¹⁶

Les auteurs du projet de loi précisent dans ce contexte que « *le comportement de mobilité d'un individu en particulier ne constitue en aucun cas un enjeu de politique de mobilité et n'intéresse donc pas l'Observatoire* » et que « *[d]ans tous les cas, l'identité des voyageurs dont le comportement et les besoins de mobilité sont observés est sans intérêt pour l'Observatoire.* »¹⁷ Tout en considérant que le projet de loi prévoit que l'Observatoire collecterait uniquement des données à caractère personnel sous forme pseudonymisée, la CNPD se demande néanmoins si, au vu de toutes les données à caractère personnel auxquelles l'Observatoire aurait accès, les individus ne seraient pas susceptibles d'être identifiés indirectement tout comme leurs habitudes et préférences de mobilité, même si ce n'est pas le but recherché par l'Observatoire.

21. En prenant dès lors en compte les principes de nécessité et de proportionnalité, la Commission nationale s'interroge tout d'abord si le projet de loi ne pourrait pas prévoir la réalisation des missions de l'Observatoire sans traitant des données à caractère personnel, c'est-à-dire en effectuant les études de mobilité nécessaires pour atteindre les finalités poursuivies sur des données anonymisées et pas uniquement pseudonymisées. Elle se permet de rappeler à ce sujet que le processus d'anonymisation permet de rendre impossible toute (ré)identification d'une personne. Il s'agit donc d'un processus irréversible. Au contraire, la pseudonymisation rend possible la réidentification d'une personne déterminée, par le recours à des informations supplémentaires. Cette distinction est importante : alors que le RGPD s'applique aux données pseudonymisées, les données anonymisées quant à elles ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement¹⁸. Le considérant (26) du RGPD énonce à cet égard qu'il n'y a « *pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche.* »

Plus concrètement, sans questionner à ce stade si l'accès à toutes les données énumérées à l'article 8 du projet de loi est vraiment proportionné et nécessaire¹⁹, la CNPD se demande si les auteurs du projet de loi ne pourraient pas remplacer l'obligation imposée aux entités publiques et privées listées audit article 8 d'accorder accès au ministre à toute une liste de données à caractère personnel, par une obligation d'anonymiser lesdites données avant de les transmettre au ministre.

¹⁶ Voir l'article 6.1 du projet de loi.

¹⁷ Voir commentaire des articles 6 et 8 du projet de loi.

¹⁸ A toutes fins utiles, la CNPD se permet de renvoyer à l'avis 05/2014 du groupe de travail « Article 29 » sur les techniques d'anonymisation.

¹⁹ Voir aussi ses commentaires sous la section « 4.2 Quant aux données à caractère personnel », points 46 à 58.

22. Finalement, en considérant de nouveau les principes de nécessité et de proportionnalité, elle s'interroge de même si d'autres moyens moins intrusifs d'un point de vue de la vie privée et de la protection des données ne pourraient pas être mis en oeuvre afin d'atteindre les objectifs poursuivis par l'Observatoire, c'est-à-dire améliorer l'offre de mobilité en l'adaptant aux besoins de la population. Un tel moyen moins attentatoire à la vie privée, voire même en dehors de toute collecte de données à caractère personnel, serait par exemple le développement et l'amélioration des systèmes de comptage actuels. Il convient de soulever dans ce contexte le système de comptage permanent et automatique du trafic routier par le moyen de compteurs installés à travers tout le Grand-Duché sur les autoroutes, les routes nationales et les pistes cyclables effectué par l'Administration des ponts et chaussées²⁰ ou encore le comptage des passagers dans les transports publics.²¹

23. Parallèlement, l'Observatoire pourrait toujours mener des enquêtes de mobilité comme actuellement prévu par l'article 7 du projet de loi.²² A titre de comparaison, Bruxelles Mobilité, une administration de la Région de Bruxelles-Capitale chargée d'étudier le comportement des Bruxellois en matière de déplacements, a réalisé entre octobre 2021 et octobre 2022 une enquête très détaillée sur les caractéristiques et habitudes de la mobilité des familles et des individus.²³ Dans le même ordre d'idées, le Baromètre de la Mobilité constitue l'une des enquêtes de satisfaction phare de l'Observatoire « Good move » de la même administration bruxelloise, visant à collecter le niveau de satisfaction des usagers par rapport à l'offre de mobilité au sens large et l'interaction de celle-ci avec la demande de déplacements.²⁴

*

2. QUANT A LA COLLECTE DES DONNEES PAR L'OBSERVATOIRE (article 6 du projet de loi)

24. Selon l'article 6 du projet de loi, l'Observatoire « *ne collecte et ne sollicite des données à caractère personnel que sous forme pseudonymisée et sans la clé permettant de réidentifier les personnes.* » D'après le commentaire des articles, l'Observatoire « *s'intéresse exclusivement à des flux suffisamment importants pour pouvoir impacter les réseaux de transports. Dans tous les cas, l'identité des voyageurs dont le comportement et les besoins de mobilité sont observés est sans intérêt pour l'Observatoire.* »

25. Sous réserve de ses commentaires sous le point 21 concernant la possibilité d'envisager la réalisation des missions de l'Observatoire sans traitant des données à caractère personnel, la CNPD tient à rappeler qu'en pratique, la pseudonymisation consiste à remplacer les données directement identifiantes (telle que le nom, prénom ou l'adresse exacte) d'un jeu de données par des données indirectement identifiantes comme par exemple un alias ou un numéro séquentiel.

La pseudonymisation permet ainsi de traiter les données d'individus sans pouvoir identifier ceux-ci de façon directe. Contrairement à l'anonymisation, la pseudonymisation est une opération réversible. Il est dès lors possible de retrouver l'identité d'une personne si l'on dispose d'informations supplémentaires, c'est-à-dire même si l'Observatoire ne disposerait pas de la « *clé permettant de réidentifier les personnes* », au moins les entités listées à l'article 8 du projet de loi pourraient toujours relier les données transmises à l'Observatoire à un individu déterminé.

²⁰ Voir sur le site internet de ladite Administration :

<https://pch.gouvernement.lu/fr/administration/competences/comptage-traffic.html>

²¹ Voir dans ce contexte la note #01 de mai 2023 de l'Observatoire intitulée « Comptage des passagers dans les transports publics » disponible sous : <https://transports.public.lu/dam-assets/planifier/observatoire/odm-note-01-mai2023.pdf>. Voir aussi le document intitulé « Systèmes de transport intelligents, Rapport sur les activités et projets nationaux du Luxembourg » d'août 2020 du Ministère de la Mobilité et des Transports publics, disponible sous : https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-06/2021_lu_its_progress_report_2020.pdf.

²² Voir dans ce contexte ses commentaires sous la section « 3. Quant aux enquêtes menées par l'Observatoire (article 7 du projet de loi) ».

²³ Voir sur leur site internet : <https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/ecd>

²⁴ Site internet de l'Observatoire « Good move » : <https://data.mobility.brussels/home/fr/observatoire/barometre-de-la-mobilite/>.

Le considérant (26) du RGPD précise dans ce contexte que les « données à caractère personnel qui ont fait l'objet d'une pseudonymisation et qui pourraient être attribuées à une personne physique par le recours à des informations supplémentaires devraient être considérées comme des informations concernant une personne physique identifiable. Pour déterminer si une personne physique est identifiable, il convient de prendre en considération l'ensemble des moyens raisonnablement susceptibles d'être utilisés par le responsable du traitement ou par toute autre personne pour identifier la personne physique directement ou indirectement, tels que le ciblage. Pour établir si des moyens sont raisonnablement susceptibles d'être utilisés pour identifier une personne physique, il convient de prendre en considération l'ensemble des facteurs objectifs, tels que le coût de l'identification et le temps nécessaire à celle-ci, en tenant compte des technologies disponibles au moment du traitement et de l'évolution de celles-ci. »

26. Par ailleurs, la CNPD se pose la question qui sera en charge de la pseudonymisation des données, et préalablement à quelle action. Elle comprend, d'après le libellé de la disposition sous examen, que les données devraient être préalablement pseudonymisées avant tout transfert ou accès de données par l'Observatoire. Par conséquent, elle en déduit que la tâche de la pseudonymisation des données incomberait à chacune des entités listées à l'article 8 du projet de loi, et non à l'Observatoire, sans quoi cette garantie ne saurait être considérée comme efficace.

27. Alternativement, cette tâche pourrait être effectuée par un « tiers de confiance », qui doit être compris comme une personne physique ou morale habilitée à effectuer des opérations de sécurité juridique dont des services de pseudonymisation ou d'anonymisation et qui présente des garanties d'indépendance, de compétence et ne se trouvant pas en situation de conflit d'intérêts au regard des données qu'il traite dans le cadre de ses diverses activités. La CNPD renvoie à cet égard à son avis du 2 décembre 2016, dans lequel elle indiquait déjà « qu'un encadrement général de l'activité de tiers de confiance fournissant ce type de services serait préférable et permettrait d'accompagner le développement de services innovants en matière de pseudonymisation et d'anonymisation au Luxembourg. Elle considère en outre que de tels services devraient être réservés à des acteurs présentant des garanties d'indépendance, de compétence et ne se trouvant pas en situation de conflit d'intérêts au regard des données qu'ils traitent dans le cadre de leurs diverses activités »²⁵.

28. La CNPD constate dans ce contexte que l'article 6.2 du projet de loi permettrait à l'Observatoire d'utiliser différents jeux de données pseudonymisées dans le cadre d'une même analyse, « mais pas d'une façon qui permettrait de réidentifier les personnes ». Tout en prenant en compte que l'Observatoire ne serait pas en possession de données permettant une identification directe comme notamment le nom et le prénom, d'une part, et même si ce n'est pas le but poursuivi par l'Observatoire, d'autre part, la CNPD se demande néanmoins, au vu de toutes les données à caractère personnel auxquelles l'Observatoire aurait accès, s'il ne serait pas faisable de relier entre eux des ensembles de données distincts concernant un même individu. Autrement dit, ne serait-il pas possible pour l'Observatoire d'utiliser et de recouper toutes les données auxquelles l'Observatoire aurait accès et de les relier à une personne physique déterminée, permettant dès lors une identification indirecte de ladite personne ?

29. Le groupe de travail « Article 29 », qui a été remplacé le 25 mai 2018 par le CEPD, a déjà estimé dans un avis de 2007 que « [l]'efficacité de la procédure de pseudonymisation dépend d'un certain nombre de facteurs (le stade auquel on y recourt, son niveau de sécurité en ce qui concerne la possibilité de retracer les informations, l'importance de la population dans laquelle la personne est dissimulée, la possibilité de rattacher des transactions/enregistrements individuels à une même personne, etc.). Les pseudonymes doivent faire l'objet d'un choix aléatoire et non prévisible. La quantité de pseudonymes possible doit être assez grande pour que le même pseudonyme ne puisse jamais être choisi deux fois au hasard. Pour garantir un niveau de sécurité élevé, il importe que l'ensemble des pseudonymes potentiels soit au moins équivalent à l'éventail des valeurs des fonctions de hachage cryptographique sûres. »²⁶

25 Avis de la Commission nationale pour la protection des données du 2 décembre 2016 relatif au projet de loi n° 7061 modifiant certaines dispositions du Code de la sécurité sociale, document parlementaire 7061/03, p. 4.

26 Avis 4/2007 du groupe de travail « Article 29 » sur le concept de données à caractère personnel, adopté le 20 juin 2007, p.20.

Il est dès lors primordial que l'entité, voir même les entités auxquelles incomberait, le cas échéant, la tâche de la pseudonymisation des données, respectent les principes susmentionnés avant tout transfert de données à l'Observatoire afin de garantir que la procédure de pseudonymisation est une garantie efficace pour réduire les risques pour les personnes concernées. En cas de doute, une agrégation à un niveau supérieur est toujours préférable. Par exemple, pour les communes avec un faible nombre d'habitants, les informations sur la composition du ménage et le lieu de travail pourraient être suffisantes pour réidentifier certaines personnes par recoupement d'informations. Une agrégation à un niveau géographique supérieur serait donc à envisager.

30. Finalement, d'après l'article 6.3 du projet de loi sous examen, l'Observatoire « *détruit les données à caractère personnel au terme d'une durée de traitement ne dépassant pas les deux ans après leur réception.* »

31. La CNPD tient à rappeler dans ce contexte que le principe de la limitation de la conservation est un des principes clés de tout traitement de données à caractère personnel. Plus concrètement, d'après l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel peuvent uniquement être « *conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées [...].* »

Sans explications supplémentaires ni dans le texte du projet de loi, ni dans le commentaire des articles sur la justification de la durée de conservation des données à caractère personnel pendant un maximum de deux ans par l'Observatoire, la CNPD ne peut pas se prononcer sur la proportionnalité et la nécessité de ladite durée.

*

3. QUANT AUX ENQUETES MENEES PAR L'OBSERVATOIRE (article 7 du projet de loi)

32. Selon l'article 7 du projet de loi, l'Observatoire peut « *mener des enquêtes auprès d'échantillons représentatifs de personnes qui résident au Grand-Duché, qui utilisent les infrastructures de transport au Grand-Duché de Luxembourg ou qui possèdent un véhicule qui utilise les infrastructures de transport au Grand-Duché de Luxembourg* » sous condition que « *les participants aient donné leur consentement* ». Dans le commentaire des articles il est précisé qu'« *[a]fin de déterminer la représentativité de l'échantillon selon les règles de l'art, l'Observatoire a besoin de collecter des données à caractère personnel. Puisqu'avant de participer à une enquête, la personne est informée de la finalité de la collecte de données et peut refuser de fournir telle ou telle donnée, la prévisibilité de l'utilisation des données à caractère personnel est donnée. Ceci est le cas aussi bien si les données sont collectées par le moyen d'un questionnaire ou par le moyen d'une application à installer sur le smartphone.* »

33. La CNPD tient tout d'abord à insister que toutes les conditions d'un consentement valide au sens du RGPD sont à respecter, c'est-à-dire que le consentement doit être libre, spécifique, éclairé et univoque.²⁷ Une personne concernée contactée par l'Observatoire ne doit dès lors pas uniquement avoir la possibilité de « *refuser de fournir telle ou telle donnée* », mais elle doit pouvoir refuser intégralement la participation à une telle enquête.

34. Par ailleurs, il ne suffit pas qu'« *avant de participer à une enquête, la personne est informée de la finalité de la collecte* », mais, conformément à l'article 13 du RGPD, le ministre doit fournir aux participants toutes les informations y listées et ceci au moment où les données à caractère personnel sont obtenues. A côté des finalités du traitement auquel sont destinées les données à caractère personnel, il s'agit par exemple aussi de la base juridique du traitement, des destinataires des données, de la durée de conservation des données, ainsi que l'existence des différents droits des personnes concernées.

²⁷ Voir la définition du consentement à l'article 4.11) du RGPD. Voir aussi l'article 7 sur les conditions applicables au consentement, ainsi que les lignes directrices 5/2020 sur le consentement au sens du règlement (UE) 2016/679 Version 1.1, adoptées le 4 mai 2020 par le CEPD.

35. Finalement, l'article 7 du projet de loi prévoit que les enquêtes en cause peuvent être menées par des questionnaires, par téléphone ou par tout autre système d'acquisition de données, tandis que le commentaire des articles précise que les données peuvent être collectées par « *le moyen d'un questionnaire ou par le moyen d'une application à installer sur le smartphone.* »

Néanmoins, il ne ressort ni du texte du projet de loi, ni du commentaire des articles, de quelle manière l'Observatoire obtiendrait les coordonnées de contact desdits « *échantillons représentatifs de personnes* », c'est-à-dire notamment leur adresse postale afin de les inviter à participer à une telle enquête. Est-ce que le ministre aurait accès aux données du registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP ») pour cette finalité ? Si tel est le cas, la CNPD estime nécessaire, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, d'inclure cette possibilité dans le corps du texte du projet de loi sous avis. De même, l'article 14 du RGPD serait à respecter dans cette hypothèse, les données à caractère personnel n'ayant pas été collectées directement auprès de la personne concernée. Sur base de cette disposition, le ministre devrait, entre autres, fournir aux personnes concernées une information sur la source d'où proviennent les données à caractère personnel.

36. Finalement, si la CNPD comprend bien le commentaire des articles, des enquêtes pourraient aussi être menées auprès de personnes qui ni résident, ni travaillent au Luxembourg, mais qui « *visite[nt] le Grand-duché pour d'autres motifs, ou transite[nt] par le Grand-duché.* » Elle se demande dans cette hypothèse par quelle manière l'Observatoire pourrait contacter lesdites personnes, le recours, le cas échéant, au RNPP n'étant pas une option alors qu'il ne contient pas les coordonnées recherchées.

*

4. QUANT A L'ACCES AUX DONNEES PAR L'OBSERVATOIRE (article 8 du projet de loi)

37. L'article 8.1 du projet de loi crée l'obligation pour les entités y énumérées de donner « *accès au ministre, sur sa demande et dans les délais fixés dans sa requête, aux données à caractère personnel ou non personnel nécessaires à l'exécution des missions de l'Observatoire telles que prévues à l'article 3, selon les modalités de l'article 6 et telles que précisées par les finalités suivantes [...].* »

38. La CNPD constate dans ce contexte que l'article 2, point 4° du projet de loi définit l'accès comme « *le traitement, par un utilisateur de données, de données qui ont été fournies par un détenteur de données conformément à des exigences techniques, juridiques ou organisationnelles particulières, sans que cela n'implique nécessairement la transmission ou le téléchargement de ces données.* »

39. A la lecture de ladite définition et de l'article 8 sous examen, il n'est pas clair comment « l'accès » aux données personnelles détenues par les différentes entités serait concrètement effectué. Est-ce que lesdites entités effectueraient dès lors une transmission des données à l'Observatoire, même si dans la définition précitée il est mentionné que l'accès n'implique pas « *nécessairement la transmission ou le téléchargement de ces données* », ou est-ce que l'Observatoire disposerait par exemple d'un code d'accès pour accéder aux données ? Sans connaître comment cette communication va s'opérer, il se pose comme susmentionné au point 26 la question de savoir qui s'occupe de la pseudonymisation.

40. De même, indépendamment du moyen d'accès aux données par l'Observatoire et sous réserve de ses commentaires qui suivent, la CNPD estime que l'Observatoire devrait uniquement avoir accès aux données énumérées à l'article 8 du projet de loi et en aucun cas à toute la base de données détenue par l'entité en cause.

41. La Commission nationale analysera par la suite plus en détail les finalités poursuivies par l'accès aux données par l'Observatoire (4.1), ainsi que les données à caractère personnel auxquelles l'Observatoire aurait accès (4.2).

A titre préliminaire, elle tient à souligner qu'elle prendra uniquement en compte dans son analyse l'article 8.1, points 1° à 3° du projet de loi, alors qu'elle estime, sans indications contraires dans le texte ou le commentaire des articles, que les finalités mentionnées aux points 4° à 6° sont a priori poursuivies sans traiter des données à caractère personnel. En effet, elle a l'impression que les données mentionnées aux points 4° à 6° sont soit des données concernant des personnes morales qui ne tombent

pas dans le champ d'application du RGPD²⁸, soit des données statistiques sans lien avec une personne physique identifiée ou identifiable comme par exemple des données concernant la topologie et les chantiers des réseaux ferroviaires, les données concernant les projections et répartition des résidents et des emplois ou encore les données concernant les stratégies, plans et projets d'infrastructures et d'offres de transport.

4.1. Quant aux finalités poursuivies par l'accès aux données

42. D'après l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel collectées peuvent uniquement être collectées « *pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités [...] (limitation des finalités)* ».

43. Il ressort dans ce contexte du commentaire des articles qu'« *[é]tant donné que certaines données sont à caractère personnel, chaque donnée est explicitement reliée à une finalité. Celle-ci ne vise jamais à comprendre le comportement ou les besoins de mobilité d'un individu en particulier, mais toujours d'un groupe de personnes présentant un comportement ou des besoins de mobilité similaires.* »

La CNPD constate en effet que les points 1° à 3° de l'article 8.1 du projet de loi énumèrent à quelles données, détenues par quelle entité, et pour quelle finalité l'Observatoire aurait accès. Elle estime que la détermination des types ou catégories de données à caractère personnel qui seront traitées par finalité est considérée comme un des éléments essentiels du traitement qui doivent être définis dans la réglementation qui encadre le traitement de ces données à caractère personnel.

44. Les finalités 1°, 2° et 3° sont dans ce contexte à considérer a priori comme « déterminées » et « explicites » en visant à adapter les offres et infrastructures de mobilité à la demande en fonction de la raison du déplacement et du type de destination, c'est-à-dire entre le domicile et le lieu de travail (finalité 1°), entre le domicile et le lieu d'éducation (finalité 2°), ainsi que tous les autres motifs de déplacement (comme par exemple de type « loisir ») et tous les types de destination (comme par exemple un complexe sportif) (finalité 3°). Des explications supplémentaires se trouvent dans le commentaire des articles.

45. Considérant que la finalité plus globale d'adapter les offres et infrastructures de mobilité à la demande de la population semble tout à fait légitime, d'une part, et sans prétendant avoir l'expertise métier en matière de planification de la mobilité, d'autre part, la CNPD se demande néanmoins si les traitements mis en oeuvre afin de poursuivre les finalités 1°, 2° et 3° respectent les principes constitutionnels de nécessité et de proportionnalité. Plus concrètement, est-il vraiment nécessaire de connaître la raison du déplacement, liée au lieu de départ et d'arrivée, pour poursuivre la finalité de l'adaptation des offres et infrastructures de mobilité à la demande de la population, ou ne serait-il pas suffisant de savoir que X personnes se déplacent d'A à B, indépendamment si lesdites personnes se rendent à leur lieu de travail, à l'école, à un supermarché, à un complexe sportif ou à la crèche de leurs enfants.

Elle estime dès lors utile d'analyser plus en détail les données à caractère personnel auxquelles l'Observatoire aurait accès et si leur collecte est vraiment nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles seraient traitées.

4.2. Quant aux données à caractère personnel

46. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel collectées doivent être « *adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données).* »

47. Les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire des articles que « *[p]our obtenir une vue d'ensemble aussi complète que possible et pouvoir adapter au mieux les investissements de l'État dans les infrastructures et les services de transport aux besoins du pays, et parce que les données dont disposent différents détenteurs de données sur un même sujet sont souvent similaires mais non identiques, il est nécessaire de comparer et ainsi compléter les données de plusieurs détenteurs.* »

²⁸ Voir le considérant (14) du RGPD.

48. De manière générale, la Commission nationale constate que les mêmes jeux de données seront demandés auprès de différents acteurs, comme par exemple les données concernant le lieu de résidence ou le lieu de travail. Comme l'Observatoire n'aurait accès qu'à des données pseudonymisées, sans « *clé permettant de réidentifier les personnes* », elle se demande comment l'Observatoire pourrait dès lors comparer et croiser dans le cadre d'une même analyse des données identiques mais résultant de différents jeux de données.

49. En ce qui concerne plus concrètement les « données concernant le lieu de résidence », ²⁹ est-ce qu'elles visent uniquement le nom de la commune ou plutôt le code postal, voire même l'adresse exacte ? Dans ce dernier cas, il est très facile de lier l'adresse à une personne physique déterminée et on ne serait plus en présence de données pseudonymisées. Par ailleurs, en cas de code postal d'une commune avec un faible nombre d'habitants, d'autres informations, comme par exemple la composition du ménage et le lieu de travail, pourraient être suffisantes pour réidentifier certaines personnes par recoupement d'informations. Comme mentionné au point 29, la CNPD recommande une agrégation à un niveau géographique supérieur, au moins par nom de la commune et non par le code postal.

50. De même, au vu des finalités poursuivies, elle ne comprend pas le caractère nécessaire de la collecte de données sur le sexe des personnes concernées. ³⁰

51. La problématique la plus complexe aux yeux de la CNPD en matière de protection des données à caractère personnel réside néanmoins au point 3° a) de l'article 8.1 du projet de loi prévoyant que l'Observatoire aurait accès aux « *données concernant les déplacements des téléphones portables et données sur les utilisateurs permettant d'évaluer la représentativité de la base d'utilisateurs, telles que détenues par les opérateurs de téléphonie mobile et autres fournisseurs de données passives de type « Floating Mobile Data » pour autant que ces détenteurs ont le droit de partager leurs données.* »

52. Elle tient tout d'abord à préciser que même si le législateur envisagerait, comme elle le recommande d'ailleurs à maintes reprises dans le présent avis ³¹, le transfert de données anonymisées vers l'Observatoire, anonymiser des données provenant des opérateurs de télécommunications est une tâche très compliquée. Le CEPD avait estimé dans ce contexte dans un avis sur l'utilisation de données de localisation dans le cadre de la pandémie de COVID-19 que « *les tentatives de ré-identification constituent des domaines de recherche actifs. Il est essentiel que les responsables du traitement qui utilisent des solutions d'anonymisation suivent les évolutions récentes dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne les données de localisation (provenant des opérateurs de télécommunications et/ou des services de la société de l'information) qui sont réputées difficiles à anonymiser. En effet, de nombreuses recherches ont démontré qu'il était possible que des données de localisation que l'on pensait anonymisées ne le soient pas vraiment. Les traces des déplacements des personnes sont, de manière intrinsèque, fortement corrélées et uniques et sont, par conséquent, vulnérables aux tentatives de ré-identification dans certaines circonstances.* » ³²

53. Ensuite, d'après le commentaire des articles « *[l]analyse des rebondissements de téléphones portables sur les antennes des réseaux de communication permet d'estimer le nombre de déplacements effectués entre différentes zones du pays à différents moments du jour. Le traitement est fondamentalement différent de la triangulation de la position exacte d'un téléphone. Il ne s'agit donc nullement de localiser un téléphone en particulier, mais de comprendre entre quels points « A » et « B » des déplacements ont lieu, et par quel itinéraire.* » Or, il ne ressort ni du texte du projet de loi, ni du commentaire des articles ce qui est visé concrètement par « données concernant les déplacements des téléphones portables ».

54. La Commission nationale tient à rappeler à cet égard que les opérateurs de télécommunications font l'objet d'une réglementation spécifique, et plus concrètement de la loi modifiée du 30 mai 2005

29 Voir article 8.1 point 1°, a), b), c) et e) et point 2° a) du projet de loi.

30 Voir article 8.1 point 1°, c) du projet de loi.

31 Voir notamment les points 21 et 25.

32 Lignes directrices 4/2020 relatives à l'utilisation de données de localisation et d'outils de recherche de contacts dans le cadre de la pandémie de COVID-19, adoptées le 21 avril 2020, points 19 et 20.

concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (ci-après la « loi modifiée du 30 mai 2005 »). Au cas où les auteurs du projet visent les données de trafic, ainsi que les données de localisation,³³ ces dernières peuvent uniquement être mises à disposition par un fournisseur ou opérateur de services de communications électroniques aux autorités judiciaires dans des conditions restrictives et sous peine d'une sanction pénale.³⁴

55. A titre de comparaison, le Service public fédéral Mobilité et Transports de la Belgique avait comme projet de passer un marché public ayant pour objet de récolter auprès des opérateurs de télécommunications des données de localisation sur l'ensemble du territoire belge en vue de gérer les flux de personnes. Dans son avis relatif audit projet, l'Autorité de protection des données belge a estimé que « [c]ompte 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 privée. »³⁵ Ladite Autorité a par ailleurs fait « 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 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. »³⁶

56. Ainsi, conformément aux dispositions de la loi modifiée du 30 mai 2005, les données de trafic et de localisation collectées par des fournisseurs ou opérateurs de services de communications électroniques ne pourraient en principe être communiquées à l'Observatoire que si elles ont été anonymisées au préalable.

57. En dernier lieu, il convient de mentionner qu'afin de poursuivre la finalité 3° prévue par l'article 8.1 du projet de loi, l'Observatoire aurait accès aux « données concernant les déplacements effectués et données sur les utilisateurs permettant d'évaluer la représentativité de la base d'utilisateurs, telles que détenues par les services numériques d'assistance au déplacement. »³⁷ Lesdits « services numérique d'assistance au déplacement » sont définis à l'article 2 point 7 du projet de loi comme « les services qui visent à faciliter les déplacements monomodaux ou multimodaux au moyen de services de transport, de véhicules, d'engins personnels de déplacement ou à pied ». Les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire dudit article que cette définition est issue de l'article L1214-8-3 du code des transports français.

58. Dans le commentaire des articles il est expliqué dans ce contexte que l'Observatoire exploiterait comme source « [d]es systèmes qui renseignent les voyageurs sur leurs options de mobilité, ou qui contrôlent l'accès à des services de mobilité [et qui] collectent des informations sur les déplacements effectués. Cette disposition suit l'exemple de l'article L1214-8-3 du code des transports français, qui exige que « les données pertinentes relatives aux déplacements et à la circulation détenues par les services numériques d'assistance au déplacement [...] sont rendues accessible [...] aux autorités françaises » afin de « améliorer l'efficacité des politiques publiques de mobilité, notamment la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques publiques, notamment des plans de Mobilité »

La Commission nationale comprend que les services susmentionnés sont en fait des calculateurs d'itinéraires visant à faciliter les déplacements par plusieurs modes de transport (par exemple, train, bus, tram, taxi, vélo, propre voiture, etc.) au cours d'un même trajet. Néanmoins, il ne ressort ni du texte du projet de loi, ni du commentaire des articles, si des données à caractère personnel sont

33 Voir définitions à l'article 2. e) et f) de la loi modifiée du 30 mai 2005

34 Voir articles 5.1.a) et 9.1.a) de la loi modifiée du 30 mai 2005. Par ailleurs, sur base de l'article 5.2 de ladite loi, les données relatives aux trafic peuvent être demandées « par les organes compétents dans le but de régler des litiges notamment en matière d'interconnexion ou de facturation ».

35 Avis n° 43/2016 du 20 juillet 2016 sur le 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), point 26.

36 Avis précité, point 28. Voir les résultats de cette étude sur des données anonymisées sous ce lien : <https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/documents/nublications/2023/Mobilit%C3%A9%20et%20donn%C3%A9es%20V70C3%A91%C3%A9com%20FR.pdf>.

37 Selon l'article 8 (1) 3°, b) du projet de loi.

collectées par lesdits services auxquelles l'Observatoire aurait, le cas échéant, accès. Sans précisions supplémentaires de la part des auteurs du projet de loi, la CNPD ne peut dès lors pas se prononcer à ce sujet.

*

5. QUANT AU COMPTAGE DES VEHICULES PAR L'OBSERVATOIRE (article 9 du projet de loi)

59. Sur base de l'article 9 du projet de loi et afin de comprendre les « flux de véhicules à travers les réseaux de transport, l'Observatoire peut effectuer des comptages permettant la reconnaissance d'un véhicule à plusieurs endroits du réseau. » Il y est précisé que les « données collectées à cette fin doivent être détruites endéans 24 heures et ne doivent pas être utilisées pour identifier les occupants ou le propriétaire du véhicule. » Dans le commentaire des articles les auteurs du projet de loi expliquent l'utilité de ce comptage des véhicules par l'Observatoire en donnant l'exemple suivant : « Par exemple, pour comprendre quelle part du trafic sur les autoroutes A6 et A3 constitue un trafic de transit international, il faut compter les plaques d'immatriculation qui ont été détectées endéans le temps de trajet nécessaire à la fois à la frontière belge et à la frontière française. Au vu des nombreuses intersections du réseau routier, de telles analyses, qui sont essentielles pour les analyses visant une utilisation et adaptation efficaces du réseau, sont impossibles à effectuer avec de simples comptages. »

60. La CNPD tient à rappeler dans ce contexte que la plaque d'immatriculation est une donnée à caractère personnel permettant indirectement d'identifier le détenteur du véhicule et dès lors, tous les principes et obligations prévus par le RGPD sont à respecter, comme par exemple le principe de minimisation mentionné au point 46 du présent avis.

Néanmoins, sans explications supplémentaires dans le commentaire des articles, la CNPD se demande par quels moyens la finalité prévue à l'article 9 du projet de loi serait atteinte, c'est-à-dire comment le ministre effectuerait les comptages permettant la reconnaissance d'un véhicule à plusieurs endroits du réseau de transport afin de comprendre le flux des véhicules à travers ledit réseau. Est-ce que l'atteinte de cette finalité obligerait le ministre à installer des caméras permettant d'enregistrer les plaques d'immatriculation partout dans le pays ?

Par ailleurs, les explications des auteurs du projet de loi sur l'utilité et surtout la nécessité de collecter la plaque d'immatriculation et de pouvoir la suivre à travers le pays pendant 24 heures ne sont pas convaincantes. En d'autres termes, la Commission nationale doute que la collecte de la plaque d'immatriculation est vraiment nécessaire au regard de la finalité de comprendre le flux des véhicules à travers les réseaux de transport et que des moyens moins attentatoires à la vie privée des personnes concernées existent. Plus concrètement, elle considère que le système de comptage permanent et automatique des routes aux Luxembourg, actuellement opéré par l'Administration des ponts et chaussées, pourrait être amélioré et développé afin d'avoir une vue précise sur le flux des véhicules à l'intérieur du pays. Les compteurs pourraient aussi être installés aux frontières afin d'y évaluer le trafic routier.

*

6. QUANT AUX DROITS DES PERSONNES CONCERNEES

61. La CNPD tient à rappeler que tous les droits des personnes concernées consacrés par le RGPD³⁸ sont à respecter par le responsable du traitement, c'est-à-dire en l'espèce par le ministre.

62. Par exemple, en l'état actuel des articles 7 et 9 du projet de loi prévoyant une collecte directe de données à caractère personnel par l'Observatoire auprès des personnes concernées, le ministre devrait dès lors leur fournir au moment de la collecte des données à caractère personnel toutes les informations prévues à l'article 13 du RGPD. Par ailleurs, l'article 8 du projet de loi prévoit toute une série de collectes indirectes de données à caractère personnel par l'Observatoire, et dès lors, l'article 14 du RGPD est à respecter. Au vu de l'ampleur dudit article 8 du projet de loi, le ministre devrait a priori

³⁸ Voir les articles 12 à 23 du RGPD, sauf exceptions prévues par les différents articles.

fournir à toute la population du Grand-Duché, ainsi qu'aux frontaliers, les informations listées à l'article 14 du RGPD dans un délai raisonnable après avoir obtenu les données à caractère personnel, mais ne dépassant pas un mois.³⁹

63. De plus, l'article 15 du RGPD accorde à toute personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès auxdites données à caractère personnel ainsi que certaines informations dont les finalités du traitement effectué par le responsable du traitement, les catégories de données à caractère personnel concernées ou encore les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées.

64. Par ailleurs, dans les conditions prévues aux articles 16 et 17 du RGPD, les droits à la rectification et à l'effacement de la personne concernée sont à respecter par le responsable du traitement.

65. Finalement, la Commission nationale souligne que, comme les auteurs du projet de loi estiment que les traitements de données à caractère personnel opérés par l'Observatoire sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public conformément à l'article 6.1.e) du RGPD, le droit d'opposition des personnes concernées est à respecter. En effet, l'article 21.1 du RGPD prévoit que la personne concernée a le droit de s'opposer à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation particulière, à un traitement des données à caractère personnel la concernant fondé sur ledit article 6.1.e) du RGPD, sauf si le responsable du traitement « *peut démontrer qu'il existe des motifs légitimes et impérieux pour le traitement qui prévalent sur les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée, ou pour la constatation, l'exercice ou la défense de droits en justice.* »

Ainsi adopté à Belvaux en date du 10 novembre 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

La Présidente,
Tine A. LARSEN

Le Commissaire,
Thierry LALLEMANG

Le Commissaire,
Marc LEMMER

Le Commissaire,
Alain HERRMANN

³⁹ Conformément à l'article 14.3.a) du RGPD.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8251/03

N° 8251³

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(11.10.2023)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de créer un Observatoire digital de la mobilité (ci-après « l'Observatoire ») sous l'autorité du ministre ayant les transports dans ses attributions, conformément à l'accord de coalition 2018-2023¹. L'Observatoire visera à recueillir de manière efficace et continue les données nécessaires à la planification de la mobilité adaptée à l'évolution des besoins de la population et des entreprises. Selon l'accord de coalition, la volonté de digitalisation est perçue comme une opportunité pour faire du Luxembourg un pays modèle en la matière et un moyen de se distinguer par une approche volontariste, accompagnant et promouvant la digitalisation de la société là où cela s'avère nécessaire².

En bref

- Le projet de loi sous avis prévoit la création d'un Observatoire digital de la mobilité ayant pour vocation de mettre la transformation digitale au service de l'observation de la mobilité, ce que la Chambre de Commerce salue.
- Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Projet de loi sous avis a pour objet la création d'un Observatoire digital de la mobilité ayant pour vocation de mettre la transformation digitale au service de l'observation de la mobilité. D'un point de vue organisationnel, l'Observatoire sera un service sans indépendance administrative du Ministère ayant les transports dans ses attributions.

L'objectif du Projet est d'assurer la disponibilité de données de qualité sur la mobilité, indispensables à la planification et l'optimisation des infrastructures et offres de services de mobilité dans un contexte dynamique comme celui du Grand-Duché de Luxembourg. Le Projet vise également à définir les finalités de l'Observatoire et à fournir le cadre pour la collecte et le traitement de données.

L'Observatoire serait chargé de collecter, d'analyser et de diffuser des données de mobilité avec l'objectif de permettre l'émergence d'un système de transport intelligent ainsi que la planification d'une offre de mobilité anticipant la demande de la population et des entreprises.

Conformément à l'exposé des motifs du Projet, l'objectif poursuivi est de développer des connaissances concernant d'une part (i) les comportements de mobilité, à savoir les flux de déplacements qui résultent du cumul de décisions individuelles, qui sont le fondement de la projection dans l'avenir de la demande de mobilité de la population, et d'autre part (ii) l'efficacité de l'utilisation des infrastructures et services de transports, c'est-à-dire le rapport entre les flux de mobilité portés effectivement par les différentes offres et leurs capacités maximales de transport.

1 Accord de coalition 2018-2023, page 38

2 Accord de coalition 2018-2023, page 4

Dans le cadre des missions lui confiées, l'Observatoire serait chargé de collecter et traiter un grand nombre de données relatives à la mobilité à partir de différentes sources, telles que des enquêtes de mobilité (à savoir des témoignages collectés spécifiquement pour les besoins de l'enquête auprès d'un échantillon représentatif de la population) ou des sources numériques (p.ex. un système de captage dédié exclusivement à l'observation d'une quantité d'intérêt, comme des capteurs de trafic routier, qui comptent le nombre de véhicules qui passent sur un tronçon de route ; ou données opérationnelles produites par des systèmes informatisés impliqués directement ou indirectement dans l'exploitation d'infrastructures, offres et services).

L'Observatoire va ainsi devoir identifier les sources de données les plus utiles à la planification des infrastructures et des offres de mobilité. Il aura également pour tâche d'apporter et développer les compétences et outils nécessaires à l'allocation de ces sources, telles que des systèmes de stockage et d'analyse « big data », des méthodes d'analyse statistique et de visualisation, ou des outils de simulation.

L'exposé des motifs du Projet fournit des exemples d'outils d'intérêt général pouvant être mis en place par l'Observatoire. Il serait notamment amené à élaborer et publier un recueil des sources et jeux de données de mobilité disponibles au Luxembourg afin de faciliter la recherche par tous les acteurs concernés. Il pourra en outre mettre en place un outil de carte numérique et multimodale des infrastructures de transport afin d'augmenter l'homogénéité des données de mobilité au Luxembourg et de faciliter l'interopérabilité de ces données.

Un autre outil ciblerait les sources numériques, telles que les compteurs de véhicules ou de voyageurs pouvant être attribués à différents modes de transport. En collaboration avec les différents acteurs concernés, l'Observatoire pourrait élaborer un plan visant à harmoniser et coordonner la production de données afin d'assurer une couverture suffisante du système des transports et la comparabilité entre les données de différents détenteurs et différents modes de transport.

Au regard des missions lui confiées, l'Observatoire serait amené à traiter un grand volume de données à caractère personnel. Pour pouvoir adapter l'offre de mobilité aux besoins de la population, il sera nécessaire de comprendre les comportements et les besoins de mobilité d'échantillons représentatifs de personnes qui résident au Luxembourg, qui utilisent les infrastructures de transport nationales ou qui possèdent un véhicule qui utilise ces infrastructures de transports. Afin de s'assurer que les échantillons questionnés dans le cadre des enquêtes de mobilité sont effectivement représentatifs, il sera indispensable de collecter, de façon pseudonymisée, différentes données à caractère personnel.

Le Projet sous avis vient également préciser la base de licéité indispensable pour effectuer les traitements de données à caractère personnel qui feront partie intégrante des missions de l'Observatoire. La mobilité des personnes est un aspect fondamental de toute société ouverte, de sorte que les traitements de données à caractère personnel visées par le Projet auraient lieu dans le cadre de missions d'intérêt public. En vertu de l'article 6, paragraphe 1^{er}, point e) du 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 »), une mission d'intérêt public peut être invoquée comme base de licéité de traitement si la mission a une base légale dans le droit de l'Union européenne ou dans le droit national. Le Projet sous avis a notamment pour objet de préciser cette base légale.

L'exposé des motifs du Projet indique également qu'une analyse d'impact relative à la protection des données devrait être réalisée dans le cadre du lancement de l'Observatoire.

La Chambre de Commerce n'a pas de remarques complémentaires à formuler sur le fond et s'en tient à l'exposé des motifs et aux commentaires des articles qui expliquent clairement le cadre et les objectifs du Projet de loi sous avis.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

8251/01

N° 8251¹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(16.11.2023)

Par courriel du 19 juin 2023, Monsieur François Bausch, ministre de la Mobilité et des travaux publics, a soumis le projet de loi sous rubrique pour avis à la Chambre des salariés.

1. Objet du projet de loi

1. Le projet de loi a pour objet la création d'un Observatoire digital de la mobilité (ODM), conformément à l'engagement pris dans l'accord de coalition 2018-2023. Cet observatoire doit recueillir, mettre en cohérence, analyser et diffuser les données nécessaires à la planification de la mobilité, à la mesure de l'efficacité des infrastructures et des services de mobilité ainsi qu'à l'adaptation de ces derniers aux besoins de mobilité de la population et des entreprises.

2. Mesures prévues

2. Afin de pouvoir poursuivre ses missions d'intérêt public, le projet de loi prévoit que différentes facultés soient octroyées à l'ODM, qui constituent autant de finalités au sens du règlement général sur la protection des données (UE)2016/679 justifiant la collecte de données à caractère personnel :

- mener des enquêtes auprès d'échantillons représentatifs de la population résidente et des utilisateurs des infrastructures de transport. L'établissement de la représentativité de l'échantillon se fait par une nécessaire collecte des données socioéconomiques des participants à l'enquête ;
- collecter auprès de différents détenteurs de données des données à caractère personnel ou non personnel afin :
 - o d'adapter les offres et infrastructures de transport aux déplacements domicile-travail :
 - lieu de résidence : ACD, employeurs, IGSS, RNPP
 - lieu de travail : ACD, employeurs, IGSS
 - secteur d'activité : ACD, employeurs
 - fourchette de revenus : ACD
 - situation professionnelle : IGSS, employeurs
 - niveau d'éducation : IGSS
 - composition du ménage, année de naissance, sexe : RNPP
 - localisation, nombre d'emplois et catégorie de chiffre d'affaires des entreprises : RCS / Statec
 - o d'adapter les offres et infrastructures de transport aux déplacements domicile-lieux d'éducation :
 - lieu de résidence et année d'études : administrations communales, ministères ayant dans leurs attributions les enseignements fondamental et secondaire, l'éducation supérieure
 - o d'adapter les offres et infrastructures de transport aux autres motifs de déplacement et types de destinations :
 - déplacements des téléphones portables et données sur les utilisateurs : opérateurs de téléphonie mobile

- données passives de type *floating mobile data*¹ pour autant que leurs détenteurs aient le droit de partager leurs données
- déplacements effectués et données sur les utilisateurs : fournisseurs de services numériques de déplacement
- utilisation du sol et volume du bâti : Administration du cadastre et de la topographie
- o d'adapter les infrastructures aux flux de marchandises sur les différents modes de transport :
 - lieux de départ et d'arrivée, quantité et catégorie de marchandises, temps de parcours, itinéraire emprunté : opérateurs du secteur logistique et de services rattachés, opérateurs de péages routiers, Administration des chemins de fer, Direction de l'aviation civile, Administration de la navigation aérienne, Administration des douanes et accises, ministères ayant dans leurs attributions les transports routiers, le contrôle des exportations, des importations et du transit
 - localisation, nombre d'emplois, catégorie d'activité, et chiffre d'affaires des entreprises : RCS / Statec
- o d'inventorier les infrastructures et offres de transport existantes et d'en analyser la qualité, l'utilisation et les réserves de capacité :
 - topologie, réglementation, chantiers et comptages des réseaux routiers, cyclables et piétons : Administration des ponts et chaussées, administrations communales
 - topologie et chantiers des réseaux ferroviaires : opérateurs de chemin de fer et de tramway
 - temps de départ et d'arrivée prévus et effectifs aux arrêts, capacité des véhicules, comptages des passagers, nombre et type de titres de transport vendus : opérateurs de services de transports publics
 - données concernant les services de mobilité autres que les transports publics et leur utilisation effective : administrations communales
 - données concernant les services de transport à la demande et leur utilisation effective : opérateurs de tels services
 - localisation, gravité, cause et modes de transport impliqués dans des accidents liés aux transports : Police grand-ducale, services d'urgence, hôpitaux
 - nombre et types de permis de conduire et de véhicules : SNCA
- o d'identifier les besoins en infrastructures et offres de transport supplémentaires en anticipant l'évolution de la demande et en la comparant aux capacités existantes, en cours de réalisation ou projetées :
 - perspectives économiques, croissance de la population et des emplois au Grand-duché et dans la Grande Région, dépenses en relation avec la mobilité, utilisation du temps, participation au marché du travail, déplacements effectués : Statec
 - projections de répartition des résidents et des emplois : ministères ayant dans leurs attributions l'aménagement du territoire, la planification et la gestion des ZAE, le logement, l'aménagement communal et le développement urbain, administrations ou syndicats communaux
 - stratégies, plans et projets d'infrastructures et d'offres de transport : autorités publiques en charge des réseaux de transport et d'offres de mobilité
- effectuer des comptages permettant la reconnaissance d'un véhicule à plusieurs endroits du réseau, ces données devant être détruites endéans 24 heures et ne pouvant être utilisées pour identifier les occupants ou propriétaires des véhicules.

3. Le projet de loi prévoit pour les détenteurs de données plus ou moins explicitement énumérés ci-avant l'obligation de fournir au ministre les données dont l'observatoire exprime le besoin. Les coûts

¹ Il s'agit tant de données de téléphonie mobile collectées par nécessité technique et indépendamment des communications des utilisateurs et qui sont nécessaires pour pouvoir localiser les téléphones portables et les relier à l'antenne-relais la plus proche afin de transmettre au plus vite les communications (appels, SMS, *data*) que de données complémentaires captées par des systèmes *bluetooth*, *wifi* ou *NFC* (*near-field communication* ou communication en champ proche). La localisation obtenue par ces biais est potentiellement assez imprécise.

Voir https://mobilite-mobiliteit.brussels/sites/default/files/note_big_data-fr-final.pdf, pp. 14 et suivantes et <https://ssd.eff.org/module/mobile-phones-location-tracking>

supplémentaires engendrés par le traitement et la transmission des données nécessaires pour satisfaire une telle requête sont pris en charge par le ministère.

4. Les données à caractère personnel ne sont sollicitées et collectées que sous forme pseudonymisée et sans la clé permettant la réidentification des personnes concernées et en vue de l'atteinte d'une finalité identifiée. Les données ne visent jamais à comprendre les besoins de mobilité individuels mais bien ceux d'un groupe de personnes présentant un comportement ou un besoin de mobilité similaire. Les différents jeux de données pseudonymisés peuvent être utilisés dans une même analyse dès lors que cela ne permet pas la réidentification des personnes concernées. Les données à caractère personnel sont détruites au terme d'une durée de traitement ne dépassant pas deux ans. A partir de ces données, l'observatoire crée et met à jour un recueil des données publiques et privées disponibles. Ce recueil répertorie le détenteur des données, les modalités d'accès, des informations concernant la qualité des informations disponibles ainsi que les utilisations qui en sont faites par l'observatoire. Il s'agit par ce biais de faciliter la découverte de sources de données par les acteurs intéressés et d'éviter le doublement de collectes à une même fin.

5. Finalement, concernant la gouvernance de l'ODM, un coordinateur en charge du fonctionnement est désigné par le ministre des Transports parmi ses agents. Ce coordinateur réunit au moins une fois par an les principaux détenteurs publics de données de mobilité afin de favoriser les synergies et les échanges.

3. Observations de la Chambre des salariés

6. La Chambre des salariés se réjouit que le Grand-duché se dote enfin d'un Observatoire digital de la mobilité qui se concentre sur la collecte, gestion et diffusion de données utiles et nécessaires à la mise en œuvre et au suivi des politiques de mobilité.

7. En effet, pendant longtemps, les politiques de mobilité luxembourgeoises semblent avoir été guidées par la préoccupation de développer et d'accroître les infrastructures routières afin de suivre le rythme de l'accroissement du trafic automobile individuel et en n'accordant qu'un intérêt marginal au développement et à l'amélioration des transports publics et de formes de mobilités alternatives plus respectueuses de l'environnement. Or, cette façon de procéder tend à empirer la situation par l'apparition d'une demande induite² aux dépens des transports publics ou de la mobilité « douce » pour les trajets du quotidien.

8. Ainsi, la création d'une structure permettant de suivre de façon chiffrée et objective les comportements et besoins en matière de mobilité devrait favoriser le changement de paradigme en cours en matière de politiques de mobilité en passant de simples comptages des véhicules à des points précis du réseau à des analyses comportementales et en termes de besoins tenant compte de l'ensemble des modes de transports. Une telle modification de l'approche en matière d'évaluation et de planification des politiques de mobilité devrait permettre de mettre davantage en œuvre des mesures menant à un recours accru aux mobilités collectives et « douces » pour les déplacements récurrents vers et au sein des pôles urbains et de leur périphérie, par exemple en adaptant en conséquence les voies et règles de circulation ou encore les cycles des feux tricolores.

9. Dans ce contexte, la CSL rappelle cependant que pour de nombreuses personnes (travailleurs ayant des horaires atypiques, personnes vivant dans des milieux ruraux, etc.) la voiture reste malheureusement un mode de transport incontournable dans de nombreux cas de figure dont les politiques de mobilité actuelles et futures doivent tenir compte., notamment en développant et améliorant de façon conséquente le maillage territorial et le cadencement des différents modes de transports en commun.

10. Si notre chambre accueille donc favorablement la création de l'ODM et le potentiel qu'il offre afin d'améliorer à terme la mobilité (et, partant, les performances environnementales du pays), la CSL s'inquiète de la vaste quantité et qualité de données, notamment à caractère personnel, que cet organisme est autorisé et amené à collecter auprès d'un grand nombre de détenteurs de données publics et

² Voir <https://theconversation.com/pourquoi-supprimer-des-autoroutes-peut-reduire-les-embouteillages-171562>

privés et aux dérives qui peuvent résulter d'une éventuelle fuite ou interconnexion de ces données qui pourraient permettre, entre les fausses mains, de tracer de façon détaillée les mouvements d'individus isolés. En effet, ceux-ci pourraient être réidentifiés par le croisement des informations, même pseudonymisées, collectées et provenant de différents détenteurs de données publics et privés qui constituent autant de possibilités d'obtenir des informations supplémentaires qui, croisées entre elles, accroissent la probabilité d'une éventuelle réidentification.

11. À ce titre, la Chambre des salariés demande que les données nécessaires aux travaux de l'Observatoire soient par principe collectées et conservées sous forme anonymisée et que la pseudonymisation ne soit que l'exception plutôt que la règle lorsque cela s'avère strictement nécessaire pour les analyses à mener.

12. Par ailleurs, il est indispensable – comme à chaque fois que des données à caractère personnel sont collectées, transmises, traitées ou stockées – de veiller à le faire en satisfaisant les plus hauts standards en matière de cybersécurité et de protection informatique des données.

13. Qui plus est, le traitement de telles quantités de données implique non seulement l'utilisation de méthodes statistiques pointues mais également de faire un nombre plus ou moins important de choix méthodologiques concernant les données manquantes, les valeurs extrêmes ou aberrantes. Tous ces choix exercent *in fine* une influence certaine, quoiqu'involontaire, sur les résultats et conclusions des analyses menées.

14. Au vu des remarques qui précèdent, la Chambre des salariés estime qu'il serait utile, voire indispensable que les travaux de compilation et d'analyse des données menés par l'Observatoire digital de la mobilité puissent être suivis et enrichis en y associant des représentants des partenaires sociaux. Une telle démarche permettrait à la fois de rendre plus transparentes les méthodes d'analyse auxquelles l'Observatoire a recours et de favoriser l'émergence des politiques publiques les plus appropriées tout en améliorant la compréhension et l'acceptabilité par le grand public.

15. La Chambre des salariés prend note du fait que l'Observatoire digital de la mobilité est d'ores et déjà en activité³ et propose une première série de visualisations basées sur des données dont les pouvoirs publics disposent (enquêtes du ministère des transports, données administratives) ainsi qu'une note méthodologique⁴ donnant un aperçu de la méthode de comptage des passagers recourant aux transports publics.

Luxembourg, le 16 novembre 2023

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

³ <https://odm.public.lu/>

⁴ <https://transports.public.lu/dam-assets/planifier/observatoire/odm-note-01-mai-2023.pdf>