

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>