

# Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

Délibération n°96/AV42/2023 du 10 novembre 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<sup>er</sup> 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*



## Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

*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.*<sup>1</sup>

4. La CNPD constate dans ce contexte que l'Union européenne soutient, au travers de sa directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010<sup>2</sup> et son règlement délégué 2017/1926 du 31 mai 2017 complétant ladite directive<sup>3</sup>, deux textes législatifs mentionnés d'ailleurs dans le commentaire des articles du projet de loi sous avis<sup>4</sup>, la mise à disposition de services d'informations sur les déplacements multimodaux.<sup>5</sup>

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 auxdites 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.<sup>6</sup>

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.

---

<sup>1</sup> Voir exposé des motifs, page 2.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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.)

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

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



## 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<sup>er</sup> 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 État 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 État 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 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.*<sup>7</sup> Il y est aussi indiqué que « *[I]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.* »<sup>8</sup>

11. Par ailleurs, les mêmes lignes directrices précisent que « *[I]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.* »<sup>9</sup>

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Point 19, note de bas de page 9 desdites lignes directrices.

<sup>9</sup> Point 23 desdites lignes directrices.



### **Avis de la Commission nationale pour la protection des données**

relatif au le projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

les parties. Ainsi, elle repose sur une analyse factuelle plutôt que formelle.<sup>10</sup> 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 œuvre 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 œuvre 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<sup>er</sup> du projet de loi précise que l'Observatoire a *« une mission d'intérêt public. »* Toujours est-il que les traitements

<sup>10</sup> Page 3 et point 21 desdites lignes directrices.

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.<sup>11</sup>

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 »<sup>12</sup>.

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.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.



## Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au le projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

19. En droit interne, il est intéressant de noter que l'article 31 de la Constitution révisée, applicable depuis le 1<sup>er</sup> 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,<sup>14</sup> ce n'est que par son arrêt du 19 mars 2021 que le principe de proportionnalité a été formellement déclaré à valeur constitutionnelle.<sup>15</sup> Depuis la révision susmentionnée de la Constitution du 1<sup>er</sup> 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 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.<sup>16</sup>

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

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> Voir l'article 6.1 du projet de loi.



## Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au le projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

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.* »<sup>17</sup> 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 règlement<sup>18</sup>. 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 nécessaire<sup>19</sup>, 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.

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 œuvre afin d'atteindre les objectifs poursuivis par l'Observatoire, c'est-à-dire améliorer l'offre de mobilité en l'adaptant aux besoins

<sup>17</sup> Voir commentaire des articles 6 et 8 du projet de loi.

<sup>18</sup> 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.

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



### **Avis de la Commission nationale pour la protection des données**

relatif au le projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

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 chaussées<sup>20</sup> ou encore le comptage des passagers dans les transports publics.<sup>21</sup>

23. Parallèlement, l'Observatoire pourrait toujours mener des enquêtes de mobilité comme actuellement prévu par l'article 7 du projet de loi.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

## 2. Quant à la collecte des données 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.

<sup>20</sup> Voir sur le site internet de ladite Administration : <https://pch.gouvernement.lu/fr/administration/competences/comptage-traffic.html>

<sup>21</sup> 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-mai-2023.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](https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-06/2021_lu_its_progress_report_2020.pdf).

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

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

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



### Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au le projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité



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.

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 »<sup>25</sup>.

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

<sup>25</sup> 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.

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.* »<sup>26</sup>

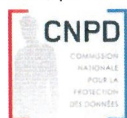
Il est dès lors primordial que l'entité, voir même les entités auxquelles incomberait, le cas échéant, la tâche de la pseudonymisation des données, respectent les principes susmentionnés avant tout transfert de données à l'Observatoire afin de garantir que la procédure de pseudonymisation est une garantie 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 [...].* »

---

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



## Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au le projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

10/19

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 enquêtes menées 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. »

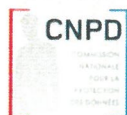
33. La CNPD tient tout d'abord à insister que toutes les conditions d'un consentement valide au sens du RGPD sont à respecter, c'est-à-dire que le consentement doit être libre, spécifique, éclairé et univoque.<sup>27</sup> Une personne concernée contactée par l'Observatoire ne doit dès lors pas uniquement 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.

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. »

---

<sup>27</sup> 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.



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.

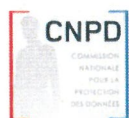
36. Finalement, si la CNPD comprend bien le commentaire des articles, des enquêtes pourraient aussi être menées auprès de personnes qui ni résident, ni travaillent au Luxembourg, mais qui « *visite[nt] le Grand-duché pour d'autres motifs, ou transite[nt] par le Grand-duché.* » Elle se demande dans cette 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 à l'accès aux données 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 RGPD<sup>28</sup>, 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

<sup>28</sup> Voir le considérant (14) du RGPD.

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 œuvre 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.* »

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.



### **Avis de la Commission nationale pour la protection des données**

relatif au le projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

14/19

49. En ce qui concerne plus concrètement les « données concernant le lieu de résidence »,<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

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<sup>31</sup>, 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. »<sup>32</sup>

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

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

<sup>30</sup> Voir article 8.1 point 1°, c) du projet de loi.

<sup>31</sup> Voir notamment les points 21 et 25.

<sup>32</sup> 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.



## Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au le projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

*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 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,<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

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. »<sup>35</sup> 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. »<sup>36</sup>

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

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

<sup>34</sup> 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 ».

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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/publications/2023/Mobilit%C3%A9%20et%20donn%C3%A9es%20t%C3%A9l%C3%A9com%20FR.pdf>.



## Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au le projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité



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.* »<sup>37</sup> 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 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 véhicules 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*

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



*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 concernées**

61. La CNPD tient à rappeler que tous les droits des personnes concernées consacrés par le RGPD<sup>38</sup> 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

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



### **Avis de la Commission nationale pour la protection des données**

relatif au le projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

18/19

8 du projet de loi, le ministre devrait a priori 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.<sup>39</sup>

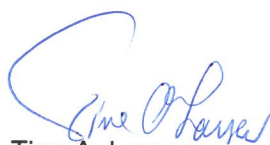
63. De plus, l'article 15 du RGPD accorde à toute personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès auxdites données à caractère personnel ainsi que certaines 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.

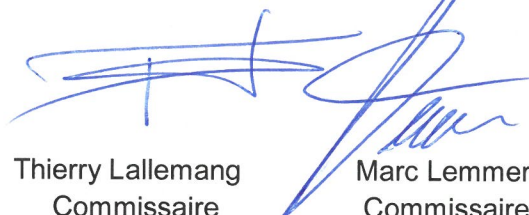
65. Finalement, la Commission nationale souligne que, comme les auteurs du projet de loi estiment que les traitements de données à caractère personnel opérés par l'Observatoire sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public conformément à l'article 6.1.e) du RGPD, le droit d'opposition 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



Tine A. Larsen  
Présidente



Thierry Lallemand  
Commissaire



Marc Lemmer  
Commissaire



Alain Herrmann  
Commissaire

<sup>39</sup> Conformément à l'article 14.3.a) du RGPD.



### Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au le projet de loi n° 8251 portant création d'un Observatoire digital de la mobilité