Concerne : Avant-projet de loi portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

Exposé 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 complémentirement 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.