

Projet de loi

portant création d'un Observatoire digital de la mobilité

Avis du Conseil d'État

(10 décembre 2024)

Par dépêche du 21 juin 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de la Commission nationale pour la protection des données ont été communiqués au Conseil d'État en date du 27 novembre 2023.

Considérations générales

La loi en projet entend créer un cadre juridique pour le traitement de données à caractère personnel nécessaires à la planification de la mobilité, définie comme une mission d'intérêt public. Elle crée à cette fin un « Observatoire digital de la mobilité » ayant pour mission de collecter, centraliser et gérer les données de mobilité.

Le Conseil d'État constate que le projet de loi sous avis diffère considérablement d'autres textes législatifs instaurant un observatoire, comme la loi modifiée du 13 mars 2018 portant création d'un Observatoire national de la qualité scolaire ou la loi du 2 mars 2021 portant création d'un Observatoire national de la santé. En effet, contrairement à ces textes, le projet de loi sous avis ne contient pas de disposition relative à l'indépendance de l'observatoire. Il est notamment muet en ce qui concerne l'indépendance de l'observatoire quant à ses outils, ses constats et propositions, ses membres et son cadre du personnel. S'ajoute à cela que selon le commentaire portant sur l'article 1^{er} de la loi en projet, « [l']Observatoire est un service du Ministère ayant les transports dans ses attributions ». Partant, le Conseil d'État donne à considérer que la création d'un service au sein du Ministère dépourvu d'indépendance relève de la seule compétence du Gouvernement, de sorte que le législateur empiète ici sur l'organisation du Gouvernement.

Au vu de ce dernier constat, le Conseil d'État doit, en l'état actuel du texte, s'opposer formellement aux articles 1^{er} à 4 du projet de loi sous avis pour violation de l'article 92 de la Constitution. Une solution pourrait consister soit en la création, par la loi, d'un observatoire à l'instar de l'Observatoire national de la santé et de l'Observatoire national de la qualité scolaire soit en la suppression des articles 1^{er} à 4 du projet de loi sous avis en

limitant ainsi le dispositif au seul encadrement juridique nécessaire au traitement des données à caractère personnel. Dans la dernière hypothèse, l'intitulé serait à adapter en conséquence.

Pour le surplus, le Conseil d'État donne à considérer que si l'observatoire devait constituer un simple organe consultatif du ministre, l'élaboration d'un texte de loi ne s'imposerait pas¹.

En outre, la loi en projet entend qualifier la mission de traitement des données de mobilité de mission d'intérêt public, afin d'assurer la licéité du traitement des données à caractère personnel sur le fondement de l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre a), et de l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre e), et paragraphe 3, du règlement général sur la protection des données².

La loi en projet, dans son article 6, entend garantir que 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. »

À la lecture du projet d'avis, le Conseil d'État ne comprend pas pourquoi le recours à des données pseudonymisées est nécessaire, alors qu'au vu du dispositif, les données nominatives ne semblent pas être collectées.

Surtout, à cet égard, le Conseil d'État se demande dans quelle mesure il est nécessaire de recourir à des données pseudonymisées alors qu'au vu des finalités du traitement mis en place, les mêmes objectifs devraient pouvoir être raisonnablement atteints sur base de données anonymisées. Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que tout traitement de données doit respecter le principe de minimisation des données inscrit à l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre 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 « RGPD », qui requiert que les données traitées soient « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ». Dans l'attente d'explications de la part des auteurs quant à la nécessité de recourir à la pseudonymisation des données à caractère personnel, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Ce n'est que sous réserve des considérations qui précèdent que le Conseil d'État procède à l'examen des articles.

¹ « Il est en effet toujours loisible au Conseil de gouvernement, à un ministre ou à toute autre autorité administrative centrale ou déconcentrée de prendre l'initiative d'organiser une ou plusieurs réunions sur un objet déterminé en invitant à y participer toute personne dont l'avis peut être utile préalablement à la prise de décision ou de constituer un groupe de travail avec les représentants des intérêts en présence sans qu'un texte légal ou réglementaire soit nécessaire à cette fin. » (Marc BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Windhof, Promoculture Larcier, 2019, pp. 465 et 466, n°613).

² 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).

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne la non-conformité de l'article sous revue avec l'article 92 de la Constitution.

Article 2

L'article sous examen est consacré aux définitions.

Le point 4° entend définir l'« accès » à des données, et ce pour les besoins de l'article 8. La définition comporte une contradiction en ce qu'elle énonce que les données sont « fournies » sans pour autant être transmises. Le Conseil d'État suggère de reformuler le point sous avis afin de faire ressortir clairement qu'il s'agit de données auxquelles l'accès a été fourni par un détenteur de données.

Le point 8° entend introduire une définition du transport à la demande. Pour cette définition, le Conseil d'État suggère aux auteurs de se borner à renvoyer à l'article 2, point 12), du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux, tel que modifié, qui fournit une définition des services en question.

Article 3

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne la non-conformité de l'article sous revue à l'article 92 de la Constitution ainsi qu'à ses considérations générales relatives au recours aux données pseudonymisées.

Article 4

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne la non-conformité de l'article sous revue à l'article 92 de la Constitution.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne l'attribution de missions à un service ministériel ainsi qu'à ses considérations générales relatives au recours aux données pseudonymisées.

Article 7

Sans observation.

Article 8

Le point 3° vise à obliger les opérateurs de téléphonie à transmettre les données concernant les déplacements des téléphones portables, « pour autant que ces détenteurs ont le droit de partager leurs données ». Cette portion de phrase est vague et ne permet pas de saisir sous quelles conditions ces données peuvent être utilisées.

Le point 3°, lettres a) et b), entend imposer la transmission de données sur les utilisateurs « permettant d'évaluer la représentativité de la base d'utilisateurs », sans pour autant préciser quelles sont ces données. Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle sur le fondement des articles 31 et 37 de la Constitution, que les données visées soient précisément et limitativement énoncées.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne la non-conformité de l'article sous revue avec l'article 92 de la Constitution.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les subdivisions en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., sont subdivisées à leur tour en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, il est indiqué d'écrire « [...] du ministre ayant les Transports dans ses attributions, ~~appelé~~ ci-après « ministre », » et « un Observatoire digital de la mobilité, ~~désigné~~ ci-après ~~comme~~ « Observatoire » », étant donné que les termes « le » et « l' » ne font pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire. Par ailleurs, le paragraphe sous revue est à terminer par un point final.

Article 2

La phrase liminaire est à rédiger comme suit :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par : ».

Au point 2°, il est signalé qu'il ne faut pas insérer des phrases entières dans les énumérations.

Au point 2°, lettres a et b, la virgule est à remplacer par un point-virgule.

Au point 6°, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à

reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Par ailleurs, au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après l'intitulé complet de celui-ci. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé dudit acte « 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), tel que modifié ». À l'occurrence suivante, à l'article 5, il peut être exceptionnellement recouru aux termes « règlement (UE) 2016/679 précité ».

Chapitre 2

Le point entre le numéro de chapitre et le trait d'union précédant l'intitulé de chapitre est à omettre. Cette observation vaut également pour l'intitulé du chapitre 3.

Article 7

À la première phrase, il convient d'écrire « qui résident au Grand-Duché de Luxembourg ».

À la deuxième phrase, il est recommandé d'écrire « socio-économiques » avec un trait d'union, afin d'aligner l'orthographe du terme sur celui de l'article 2, point 2°, lettre c.

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, point 1°, lettres a à e, il y a lieu d'insérer une virgule avant les termes « telles que ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 1^{er}, points 2°, lettre a, 3°, lettre c, et 4°, lettre b.

Au paragraphe 1^{er}, point 1°, lettre b, il est suggéré de remplacer la virgule après les termes « situation professionnelle » par le terme « et ».

Au paragraphe 1^{er}, point 1°, lettre c, il convient d'écrire « Registre national des personnes physiques ».

Au paragraphe 1^{er}, point 4°, lettre a, il y a lieu de remplacer aux deux occurrences le terme « ministère » par le terme « ministre ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 1^{er}, point 6°, lettre b, en ce qui concerne les quatre occurrences du terme « ministère ». Par ailleurs, il convient d'écrire « [...] ayant les Transports routiers dans ses attributions » et « [...] ayant le Contrôle des exportations, des importations et du transit dans ses attributions ».

Au paragraphe 1^{er}, point 5°, lettre a, il y a lieu de remplacer le terme « d' » par celui de « l' ».

Au paragraphe 1^{er}, point 5°, lettre c, il convient d'ajouter le terme « le » avant celui de « type ».

Au paragraphe 1^{er}, point 6°, lettre a, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but

d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. Cette observation vaut également pour l'article 10, point 3.

Article 9

À la deuxième phrase, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Par ailleurs, il est relevé que les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Article 10

Si l'intention des auteurs est de subdiviser l'article sous revue en paragraphes, il est signalé que ceux-ci se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses (1), (2), (3), ... Dans la négative, la numérotation est à écarter.

Au point 2, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il convient d'écrire « Chambre des députés ».

Au point 3, il y a lieu d'écrire correctement « chiffres-clés ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 décembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes