

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 6237 relatif à la mise en application du Règlement (CE) n° 4/2009 du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires et modifiant : a) le Nouveau Code de procédure civile et b) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

Délibération n° 159/2011 du 10 juin 2011

Conformément à l'article 32 paragraphe (3) lettre (e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après désignée « la loi du 2 août 2002 »), la Commission nationale pour la protection des données a notamment pour mission d'aviser « *tous les projets ou propositions de loi portant création d'un traitement de même que sur toutes les mesures réglementaires ou administratives émises sur base de la présente loi* ».

Par courrier du 8 décembre 2010, Monsieur le Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer au sujet du projet de loi (devenu le projet de loi n° 6237, déposé le 5 janvier 2011) relatif à la mise en application du Règlement (CE) n° 4/2009 du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires et modifiant : a) le Nouveau Code de procédure civile et b) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat (ci-après : « le projet de loi »).

L'objectif du règlement communautaire est de faciliter au maximum le recouvrement des créances alimentaires lorsque le créancier et le débiteur d'aliments ne résident pas au sein du même État membre. Suivant l'exposé des motifs, la loi projetée permettra de simplifier, d'accélérer et de réduire les coûts du recouvrement des créances résultant d'obligations alimentaires.

Le règlement communautaire prévoit encore des dispositions qui permettent de déterminer la juridiction compétente, la loi applicable et met le créancier d'une obligation alimentaire en mesure de faire reconnaître et exécuter les titres obtenus. A cette fin, il présente un large éventail de mesures et organise une coopération entre les États membres par l'intermédiaire d'autorités centrales.

En effet, chaque Etat membre désigne une autorité centrale qui assiste les parties dans l'établissement et le recouvrement d'une créance alimentaire. Les autorités centrales exercent des fonctions générales et spécifiques. Au titre de leurs fonctions générales, elles coopèrent entre elles et promeuvent la coopération entre les autorités compétentes dans l'application de ce règlement et la résolution des problèmes qui en découlent. Au titre de leurs fonctions spécifiques, les autorités centrales fournissent une assistance aux parties en ce qui concerne les demandes prévues par le règlement, notamment en transmettant et en recevant ces



demandes, et en introduisant des procédures visant l'établissement ou la modification de l'obligation alimentaire ou l'exécution d'une décision en la matière.

Chaque État membre mettra donc en place une autorité centrale, dotée de pouvoirs étendus, qui interviendra notamment en vue de l'obtention, la modification et l'exécution d'une décision. Au Luxembourg, le projet de loi prévoit que ce rôle sera attribué au procureur général d'Etat, vu son attribution déjà acquise en tant qu'autorité centrale dans le cadre de la Convention de New-York du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger.

Le champ d'application du règlement communautaire est vaste : les matières traitées concernent la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération. La Commission nationale pour la protection des données s'intéresse donc de près à l'aspect le plus novateur du règlement (transposé par le projet de loi) qui consiste dans l'instauration d'un système de coopération administrative (articles 49s. du règlement (CE) n° 4/2009) par lequel chaque autorité centrale aura la possibilité de communiquer et de se faire communiquer des informations, par exemple, visant à localiser le débiteur, à évaluer son patrimoine, à identifier son employeur ou son compte bancaire. Il va de soi que ce règlement confie aux autorités centrales, et en l'espèce au procureur général du Luxembourg, des pouvoirs d'investigation particulièrement étendus, d'autant plus que le règlement (CE) n° 4/2009 n'est pas limité au recouvrement de créances alimentaires relatives d'époux ou d'ex-époux, mais s'étend également, par exemple, aux créances alimentaires relatives à des enfants, à des parents ou à des grands-parents.

Le procureur général aura ainsi accès à des données à caractère personnel, détenues par différentes administrations et autorités nationales, qui ont été initialement collectées pour des finalités autres que le recouvrement de créances alimentaires pour ensuite être transmises à l'autorité centrale d'un État membre qui les a demandées (et pour ensuite encore être continuées aux autorités judiciaires ou autres autorités compétentes de l'Etat requérant).

Dans un premier temps, étant donné qu'il résulte du projet de loi que le règlement communautaire s'inscrivera dans la ligne des procédures judiciaires applicables au Luxembourg et plus particulièrement parmi les dispositions du Nouveau Code de procédure civile, la Commission nationale estime que les traitements envisagés par ledit règlement rentreront dans le champ d'application de l'article 8 de la loi modifiée du 2 août 2002 qui vise les traitements de données opérés par les autorités judiciaires.

L'article 8 dispose notamment que « *Le traitement des données dans le cadre (...) de procédures judiciaires est opéré dans le respect des dispositions (...) du Code de procédure civile (...) ou d'autres lois.* »

Dans le texte du projet de loi initial (Dossier parlementaire 4735/00, p.100) concernant la protection des données à caractère personnel, le législateur avait souhaité que « *les traitements de données mis en oeuvre conformément aux règles de procédures judiciaires ne doivent pas être notifiés. Cela s'impose afin de ne pas perturber le bon déroulement de la justice et alors que le principe du contradictoire, celui du procès équitable remplissent la plupart des fonctions attribuées à la protection des données.* » La Commission des médias et des communications, quant à elle, a retenu (dossier parlementaire 4735/08, p.9) que « *cette disposition vise à*



permettre aux autorités judiciaires, sur la base d'une disposition légale expresse, d'effectuer des traitements de données en relation avec des enquêtes ou procédures judiciaires en cours. Plutôt que de réglementer ce type de traitement dans la présente loi, il paraît préférable d'effectuer un renvoi au droit commun en matière de procédure (pénale, civile ou administrative). » Le Conseil d'Etat a ensuite rappelé, dans le cadre des travaux parlementaires du projet de loi portant modification de la loi du 2 août 2002 (Dossier parlementaire 5554/04, p.10), que les dispositions de l'article 8 signifient « que le régime de traitement des données dites judiciaires, y compris et notamment les droits des personnes concernées, doit être déterminé dans les différentes lois organisant les procédures devant les juridictions » et que « la conséquence logique de cette analyse est qu'il n'y a plus lieu de faire référence au traitement des données judiciaires dans la suite de la loi générale sur la protection des données personnelles, ni en prévoyant „positivement“ l'application de certaines dispositions ni en consacrant des dérogations ou exemptions à certaines obligations légales.»

Or, si les traitements de données opérés par les autorités judiciaires échappent à la mission confiée par le législateur à la Commission nationale, il ressort des articles du règlement (CE) n° 4/2009, et plus particulièrement des articles 61 à 63, que le législateur communautaire a spécifiquement voulu réserver une certaine importance aux législations nationales de protection des données pour l'application de ces articles. Ainsi, le projet de loi sous examen qui vise à organiser la procédure judiciaire en question, par référence à l'article 8 paragraphe (1) de la loi modifiée du 2 août 2002, devrait donc respecter la ratio legis de la directive 95/46 et de la prédite loi du 2 août 2002.

Dans la pratique, la procédure se résume comme suit : dès l'entrée en vigueur du règlement et de la loi projetée, un créancier pourra déposer une demande auprès de la juridiction compétente et à la demande de cette dernière, l'autorité centrale enverra une demande à l'autorité centrale de l'État membre requis, laquelle réunira les informations demandées et répondra à l'autorité centrale demanderesse, qui transmettra alors les informations à la juridiction qui les avait demandées.

Cet échange de données pourra donc être effectué, mais dans le respect intégral des exigences découlant de la directive 95/46/CE et, à fortiori, de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel.

1) Quant à l'accès des autorités aux informations : article 3 point 2^o paragraphe (1) du projet de loi (article 61 du règlement (CE) n° 4/2009)

Le projet de loi prévoit, pour la mise en application de l'article 61, que le procureur général d'Etat soit doté d'un accès direct, par le biais d'un système informatique, aux traitements de données à caractère personnel suivants [article 3 paragraphe (2) alinéa (1) du projet de loi] :

- a) le registre général des personnes physiques et morales créé par la loi du 30 mai 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales.;
- b) les fichiers gérés par le Centre commun de la Sécurité sociale sur base de l'article 413 du Code de la sécurité sociale à l'exclusion de toutes données relatives à la santé;



- c) le fichier des véhicules routiers et de leurs propriétaires et détenteurs, exploité pour le compte du ministère ayant les Transports dans ses attributions;
- d) les fichiers de la documentation patrimoniale détenus par l'Administration' du Cadastre et de la Topographie, exploités pour le compte du ministère des Finances.

Les auteurs du projet de loi entendent en fait s'inspirer de la procédure prévue à l'article 48-24 du Code d'Instruction criminelle créée par la loi du 22 juillet 2008 relative à l'accès des magistrats et officiers de police judiciaire à certains traitements de données à caractère personnel mis en oeuvre par des personnes morales de droit public et modifiée par la loi du 5 juin 2009 relative à l'accès des autorités judiciaires, de la Police et de l'Inspection générale de la Police à certains traitements de données à caractère personnel mis en oeuvre par des personnes morales de droit public.

Ainsi, le texte du projet de loi prévoit un accès informatique direct à l'égard de ces organismes et, à titre subsidiaire ou en cas d'impossibilité technique, une obligation pour ces organismes de fournir ces informations sur demande de l'autorité centrale [article 3 point 2^o paragraphe (2)].

Le texte du projet de loi prévoit également une communication sur demande de données issues des fichiers détenus par les organismes débiteurs d'un revenu de remplacement, à savoir la Caisse nationale d'assurance pension, l'Administration du personnel de l'Etat, la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux, la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois, le Fonds national de solidarité, la Caisse nationale de santé ainsi que l'Association d'assurance accident [article 3 point 2^o paragraphe (3)].

La Commission nationale propose d'y insérer le même bout de phrase « *à l'exclusion de toutes données relatives à la santé* » que dans l'article 3 point 2^o paragraphe (1) deuxième point du projet de loi. Ceci éviterait que les informations fournies par ces organismes révèlent l'appartenance syndicale ou l'état de santé des personnes concernées. Ces données à caractère personnel sont sensibles et ne sont pas nécessaires pour faciliter le recouvrement de créances alimentaires.

La Commission nationale se félicite que l'exercice de l'accès informatique aux données soit assorti de garanties appropriées permettant d'éviter un usage abusif [article 3 point 2^o paragraphes (5) et (6)]. En effet, le projet de loi prévoit que :

- seuls des magistrats et les membres du personnel de l'administration judiciaire disposent du droit d'accès aux informations en cause ;
- les données à caractère personnel auxquelles les magistrats et membres du personnel de l'administration judiciaire ont accès seront fixées de façon détaillée et limitative par un règlement grand-ducal ;
- l'accès informatique doit être configuré de sorte qu'il sera possible de retracer le nom du magistrat ou de l'agent du personnel de l'administration judiciaire qui a procédé à la consultation, les informations qui ont été consultées, le moment exact où la consultation a été effectuée et le motif de celle-ci.

Le commentaire des articles précise par ailleurs que « *le respect des conditions d'accès sera contrôlé et surveillé par la Commission nationale de la protection des données* ». Or, la Commission nationale voudrait relever qu'elle n'est pas



compétente pour effectuer un tel contrôle en raison de l'article 8 paragraphe (1) de la loi modifiée du 2 août 2002.

L'article 3 point 2^o paragraphe (7) du projet de loi reprend les principes de nécessité et de proportionnalité alors qu'il précise que *« ne peuvent en outre être consultées que les données à caractère personnel qui présentent un lien direct avec les faits ayant motivé la consultation »*.

Sur ce point, la Commission nationale constate que le deuxième paragraphe de l'article 61 du règlement (CE) n° 4/2009 est très précis et limite les catégories de données qui peuvent être traitées, à savoir :

- a) l'adresse du débiteur ou du créancier ;
- b) les revenus du débiteur ;
- c) l'identification de l'employeur du débiteur et/ou du/des compte(s) bancaire(s) dont le débiteur est titulaire ;
- d) le patrimoine du débiteur.

Le projet de loi sous examen n'indique pas en détail les données qui seront consultées ou accédées. Il renvoie à ce sujet à un règlement grand-ducal à adopter qui les déterminera.

A ce titre, l'article 3 point 2^o paragraphe (4) ne renvoie cependant qu'au paragraphe (1). Or, la Commission nationale est d'avis que cette disposition devrait également renvoyer au paragraphe (3) afin de déterminer quelles données des fichiers y visées pourront faire l'objet d'une communication sur demande à l'autorité centrale.

Le règlement grand-ducal à prendre devra par ailleurs se limiter à énumérer des données qui rentrent dans le cadre strict prévu à l'article 61 point 2 du règlement (CE) n° 4/2009.

Ce dernier dispose en outre que *« Pour obtenir ou modifier une décision, seules les informations visées au point a) peuvent être demandées par l'autorité centrale requise. Pour faire reconnaître, déclarer exécutoire ou exécuter une décision, toutes les informations visées au premier alinéa peuvent être demandées par l'autorité centrale requise. Toutefois, les informations visées au point d) ne peuvent être demandées que si les informations visées aux points b) et c) sont insuffisantes pour permettre l'exécution de la décision »*.

Cette « hiérarchie » établie par le texte européen signifie que le fichier des véhicules routiers et de leurs propriétaires et détenteurs, exploité pour le compte du ministère ayant les Transports dans ses attributions, et les fichiers de la documentation patrimoniale détenus par l'Administration du Cadastre et de la Topographie, exploités pour le compte du ministère des Finances, ne peuvent être accédées que lorsque les informations des autres fichiers s'avèrent insuffisantes pour permettre l'exécution d'une décision.

La Commission nationale est d'avis que cette exigence devrait aussi être transposée en droit national, le cas échéant, par le règlement grand-ducal visé à l'article 3 point 2^o paragraphe (4) du projet de loi.

2) Quant à l'information de la personne visée par la collecte des données [article 62 du règlement CE]

L'article 63 du règlement prévoit l'obligation d'aviser la personne visée par la collecte de données. Cette obligation de fournir des informations à la personne concernée est l'expression d'un des principes de base de la protection des données, consacré aux articles 10 et 11 de la directive 95/46/CE et transposée en droit national par les articles 26 et 27 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel.

L'information des personnes concernées revêt en l'espèce une importance d'autant plus grande que la règlement (CE) n° 4/2009 établit un mécanisme au moyen duquel des données à caractère personnel sont collectées et utilisées pour différentes finalités, pour être ensuite transférées et traitées en passant par des administrations nationales, différentes autorités centrales nationales et des juridictions nationales.

Le législateur communautaire insiste donc sur la nécessité de fournir à la personne concernée un avis complet et détaillé, donné en temps opportun (article 26 paragraphe (2) de la loi modifiée du 2 août 2002), pour l'informer des différents transferts et traitements auxquels ses données à caractère personnel sont soumises.

Toutefois, lorsque l'avis risque de porter préjudice au recouvrement d'une créance alimentaire, le deuxième paragraphe de l'article 63 prévoit la possibilité pour l'autorité centrale de différer cette information pour une durée qui ne saurait excéder 90 jours. Cette disposition laisse donc une certaine marge de manœuvre aux législateurs nationaux qui ont la faculté de prévoir un délai plus court.

Vu l'importance de ces dispositions, la Commission nationale suggère d'implémenter cette obligation d'information dans le corps même du projet de texte sous examen, en précisant également le délai qui permet de différer l'information de la personne visée par la collecte des informations.

Ainsi décidé à Luxembourg en date du 10 juin 2011.

La Commission nationale pour la protection des données

Gérard Lommel
Président

Pierre Weimerskirch
Membre effectif

Thierry Lallemand
Membre effectif

