

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi N° 6566 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière

Délibération n°385/2013 du 25 juillet 2013

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 modifiée 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* ».

Faisant suite à la demande lui adressée par Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures en date du 11 mars 2013, lui demandant d'aviser l'avant-projet de loi facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, entre-temps devenu le projet de loi N° 6566, la Commission nationale expose ci-après ses réflexions et commentaires au sujet du projet de loi en question.

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer en droit national la directive 2001/82/UE du 25 octobre 2011 qui prévoit la mise en place d'une procédure d'échange d'informations transfrontalier en vue de permettre l'application transfrontière de sanctions relatives aux infractions les plus graves en matière de sécurité routière, lorsque celles-ci sont commises dans un pays de l'Union européenne autre que celui dans lequel le véhicule est immatriculé. L'Etat membre sur le territoire duquel une infraction déterminée en matière de sécurité routière sera commise par un conducteur dont le véhicule est immatriculé dans un autre Etat membre pourra accéder sur demande aux données relatives à l'immatriculation de ce véhicule.

Etant donné que le texte sous examen prévoit l'échange de données à caractère personnel transfrontalier concernant les auteurs présumés d'infractions routières, le projet a des implications directes en matière de protection des données.

La CNPD accueille favorablement le projet de loi dans son ensemble, alors qu'il transpose fidèlement la directive européenne précitée laquelle prévoit déjà des garanties appropriées suffisantes en termes de protection des données. A ce titre, elle voudrait se rallier à l'avis (2008/C 310/02) du Contrôleur européen de la protection des données du 8 mai 2008 relatif à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil facilitant l'application transfrontière de la législation dans le domaine de la sécurité routière lequel avait avisé favorablement la légitimité et la nécessité de l'échange de données transfrontalier, de même que la qualité des données personnelles traitées dans ce contexte.

L'article 7 du projet de loi appelle cependant les observations suivantes :



Ad article 7 paragraphe (1) du projet de loi

Le traitement des données, c'est-à-dire l'échange de données relatives à l'immatriculation des véhicules est opéré par la Police grand-ducale laquelle est désignée à l'article 4 du projet de loi comme point de contact national.

L'article 7 paragraphe (1) précise que « *le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la présente loi se fait conformément à la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale* ». Cette décision-cadre a pour but d'assurer à l'échelle de l'UE un niveau élevé de protection des droits et libertés fondamentaux des personnes physiques lors du traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

En vertu de l'article 29 paragraphe 2 de la décision-cadre, les Etats membres étaient tenus de transmettre au secrétariat général du Conseil et à la Commission européenne le texte des dispositions qui transposent en droit national les obligations qui leur incombent jusqu'à la date du 27 novembre 2010. Or, cette décision-cadre n'a jamais fait l'objet d'une transposition proprement dite en droit national. Le Luxembourg a informé la Commission européenne avoir transposé les dispositions de la décision-cadre en faisant référence à 20 textes législatifs et réglementaires éparses en matière pénale pour la plupart antérieurs à la dite décision-cadre¹.

La CNPD, ayant analysé les 20 textes en question, est d'avis que ceux-ci ne peuvent pas être considérés comme opérant une transposition fidèle et exhaustive, alors qu'ils ne couvrent pas intégralement le champ d'application de la décision-cadre. En toute logique de transposition d'un texte européen en droit national, l'article 7 paragraphe (1) du projet de loi sous avis devrait faire référence aux textes nationaux concernés en l'espèce au lieu de renvoyer à la décision-cadre européenne. Même si l'article 7 paragraphe (1) fait aussi référence à la loi modifiée du 2 août 2002, toujours est-il que celle-ci ne couvre pas entièrement le champ d'application de la décision-cadre précitée.

Le commentaire de l'article 7 du projet de loi indique certes que « *le traitement de données en question est couvert par le règlement grand-ducal du 21 décembre 2004 portant autorisation de la création d'un fichier des personnes ayant subi un avertissement taxé en matière de circulation routière* ». Le fichier précité ne peut cependant traiter que les données relatives aux personnes ayant commises une infraction punie d'une peine de police conformément à la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Or, plusieurs des infractions à la circulation routière énumérées dans le projet de loi (p.ex. conduite en état d'ébriété, conduite sous l'influence de drogues, excès de vitesse) sont susceptibles de constituer des délits, punies par une peine correctionnelle. Le traitement des données relatives à ces infractions délictuelles n'est donc pas couvert par le règlement grand-ducal du 21 décembre 2004 précité, mais est susceptible de tomber dans le champ d'application du règlement grand-ducal modifiée du 2 octobre 1992 relatif à la création et à l'exploitation d'une banque de données nominatives de police générale (« règlement Ingepol ») et, le cas

¹ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions fondé sur l'article 29, paragraphe 2, de la décision cadre du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (COM(2012)12 final) {SEC(2012) 75 final}

échant, de la loi modifiée 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 œuvre par des personnes morales de droit public. La CNPD voudrait encore relever dans ce contexte que le règlement Ingepol qui date de 1992 ne répond pas à toutes les exigences juridiques de protection des données découlant de la loi modifiée du 2 août 2002, ni de la décision-cadre 2008/97/JAI précitée et qu'il devrait être remplacé par un nouvel règlement grand-ducal en exécution de l'article 17 paragraphe (1) lettre (a) de la loi modifiée du 2 août 2002. Dans ses rapports annuels, l'autorité de contrôle spécifique « Article 17 » a d'ailleurs régulièrement critiqué la prorogation annuelle du règlement Ingepol depuis l'adoption de la loi modifiée du 2 août 2002 ainsi que l'absence d'adoption d'un nouvel règlement grand-ducal.

Eu égard aux considérations ci-avant, la CNPD estime que l'absence d'un texte spécifique de transposition de la décision-cadre 2008/977/JAI et la dispersion de dispositions de protection des données en matière pénale dans 20 différents textes légaux ne sont pas de nature à favoriser ou à faciliter la prévisibilité et l'exercice effectif des droits protecteurs des citoyens. Elle recommande dès lors au gouvernement de transposer la décision-cadre 2008/977/JAI dans un seul et même texte législatif national, alors qu'il y a un besoin pressant dans l'intérêt des citoyens à voir protégés leurs droits et libertés fondamentaux.

Ad article 7 paragraphe (2) du projet de loi

L'article 7 paragraphe (2) du projet de loi dispose que « *toute personne concernée a le droit d'obtenir des informations sur les données à caractère personnel transmises dans le cadre de la présente loi au point de contact national de l'Etat membre de l'infraction, y compris la date de la demande et l'autorité compétente de l'Etat membre de l'infraction* »

Cette disposition confère dès lors à toute personne concernée, c'est-à-dire à tout résident luxembourgeois, auteur présumé d'une infraction à la circulation routière commise dans un autre Etat membre, le droit d'accéder aux données relatives à l'immatriculation de son véhicule qui ont été transmises par la Police grand-ducale au point de contact national de l'Etat membre de l'infraction.

Il s'agit là d'un droit d'accès dit « direct » que la personne concernée devrait pouvoir exercer directement auprès de la Police grand-ducale. Toutefois, l'article 7(2) ne le précise pas. Le commentaire de l'article indique simplement que « *cette disposition ne règle pas la question de l'autorité à laquelle la personne concernée doit s'adresser en vue d'obtenir cette information. En effet, l'accès aux données est censé se faire conformément à la législation luxembourgeoise relative à la protection des données à caractère personnel* ».

Or, en ce qui concerne les traitements de données personnelles effectués par la Police grand-ducale, il s'avère que la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des données ne confère aux personnes concernées qu'un accès dit « indirect » qui ne peut s'exercer que par l'intermédiaire de l'autorité de contrôle spécifique « Article 17 ». Celle-ci procède aux vérifications et investigations utiles, fait opérer les rectifications nécessaires et informe la personne concernée que le traitement en question ne contient aucune donnée contraire aux conventions, à la loi et à ses règlements d'exécution (cf. article 17 paragraphe (2) dernier alinéa). Il résulte de cette disposition que la personne concernée ne reçoit pas communication ou n'a pas accès aux détails des données traitées par la Police. Se pose dès lors un problème de compatibilité de l'article 17 paragraphe (2) dernier alinéa de la loi modifiée du 2 août 2002 avec l'article 7 paragraphe (2) du projet de loi sous avis,

alors que ce dernier confère à la personne concernée le droit d'obtenir les détails des données transmises dans un autre Etat membre, y compris la date de la demande et l'autorité compétente de l'Etat membre de l'infraction.

Etant donné qu'une loi spéciale (loi en projet sous examen) déroger à la loi générale (loi modifiée du 2 août 2002)² et dans un souci de sécurité juridique, la CNPD est d'avis que l'article 7 paragraphe (2) du projet de loi devrait instaurer pour le moins un droit d'accès en faveur des personnes concernées qui s'exerce directement auprès de la Police grand-ducale.

Il résulte encore de la disposition sous examen que le droit d'accès doit s'exercer sur demande. La CNPD se demande cependant s'il ne conviendrait pas de conférer au droit d'accès un certain automatisme en prévoyant notamment une information automatique à l'adresse des personnes concernées dès que la Police grand-ducale transmet des données à un autre Etat membre. Un tel mécanisme permettrait aux personnes concernées une transparence effective et un meilleur contrôle de leurs données et garantirait qu'un autre Etat membre ne puisse éventuellement abuser du système d'échange de données. Bien que la directive et le projet de loi prévoient que les données accédées dans un autre Etat membre ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins, il ne peut pas être exclu qu'un Etat membre accède aux données en dehors du champ d'application défini dans la directive 2011/82/UE et la loi en projet.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 25 juillet 2013.

La Commission nationale pour la protection des données

Gérard Lommel
Président

Pierre Weimerskirch
Membre effectif

Thierry Lallemand
Membre effectif

² La loi spéciale transposant par ailleurs une directive plus récente (2011/82/UE) que celle (1995/46/CE) ayant été transposée par la loi générale