

N° 5402²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole établi conformément à l'article 34 du Traité sur l'Union européenne, modifiant, en ce qui concerne la création d'un fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières, la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 8 mai 2003

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(23.3.2005)

La Commission se compose de: M. Patrick SANTER, Président-Rapporteur; MM. Xavier BETTEL, Alex BODRY, Felix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, Colette FLESCHE, MM. Jacques-Yves HENCKES, Jean-Pierre KLEIN, Paul-Henri MEYERS et Laurent MOSAR, Membres.

*

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration Jean Asselborn en date du 18 novembre 2004. Le texte était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que du texte du Protocole à approuver.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'Etat en date du 7 décembre 2004.

Lors de sa réunion du 9 mars 2005, la Commission juridique a désigné son rapporteur en la personne de son président, M. Patrick SANTER. Au cours de cette même réunion, les membres de la Commission se sont vu exposer le projet de loi par un représentant de l'Administration des Douanes et Accises. Ils ont également examiné le projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission s'est à nouveau réunie le 23 mars 2005 pour adopter le présent rapport.

*

OBJET DU PROJET DE LOI SOUS RUBRIQUE

La loi du 20 décembre 2002 a transposé en droit interne la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995 (ci-après „la Convention“). La Convention a institué un système d'information automatisé commun, dénommé „système d'information des douanes“ (SID). Elle a également créé un instrument renforçant la coopération entre les administrations douanières telle que prévue dans la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, signée à Bruxelles, le 18 décembre 1997 (Convention Naples II), approuvée par la loi du 6 juillet 2001.

Le SID comprend les données à caractère personnel nécessaires afin d'„aider à prévenir, rechercher et poursuivre les infractions graves aux lois nationales en renforçant, par une diffusion plus rapide des informations, l'efficacité des procédures de coopération et de contrôle des administrations douanières des Etats membres“. Ces données sont actuellement insérées dans le système aux seules fins d'observation et de compte rendu, de surveillance discrète ou de contrôles spécifiques. L'introduction de données à toutes autres fins n'est possible que moyennant la création d'une nouvelle base juridique.

L'objectif poursuivi par le Protocole à approuver est justement de créer une base juridique permettant l'échange entre autorités douanières compétentes, par voie électronique et de manière systématique, des informations relatives à l'existence de dossiers d'enquête concernant des enquêtes en cours ou terminées, et ce afin de coordonner de manière adéquate les enquêtes menées par ces autorités.

Il s'agit plus précisément d'établir une base de données centrale spéciale, appelée „fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières (FIDE)“ accessible aux autorités douanières des Etats membres et de développer davantage la coopération opérationnelle entre ces autorités. Comme l'indique le paragraphe 2 du nouvel article 12 A tel qu'introduit par l'article 1 du Protocole, „l'objectif du fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières est de permettre aux autorités compétentes d'un Etat membre en matière d'enquêtes douanières (...), qui ouvrent un dossier d'enquête ou qui enquêtent sur une ou plusieurs personnes ou entreprises d'identifier les autorités compétentes des autres Etats membres qui enquêtent ou ont enquêté sur ces personnes ou entreprises“.

Ne figureront dans cette base de données centrale que les enquêtes relatives à une „infraction grave“ aux lois nationales de chaque Etat membre, lesquelles infractions graves feront l'objet d'une liste. Cette dernière ne comprendra que les violations qui sont punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins douze mois ou d'une amende d'au moins 15.000 euros.

Les informations qui ne figureront pas dans ce fichier pourront être demandées dans le cadre des accords d'assistance mutuelle, et notamment dans celui de la Convention Naples II du 18 décembre 1997, pour les Etats qui y sont parties.

Etant donné que le fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières est intégré dans le SID, toutes les dispositions de la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes s'appliquent également au FIDE.

*

AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Le Conseil d'Etat estime que le traitement informatique à mettre en place relève des traitements d'ordre général visés à l'article 17, paragraphe 1er, lettre (a) de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, c'est-à-dire des traitements qui doivent faire l'objet d'une autorisation par voie réglementaire (finalité, personnes concernées, catégories de données etc.). La Haute Corporation poursuit en soulignant la difficulté de suivre en l'espèce la voie réglementaire, alors que l'institution du fichier d'identification est l'oeuvre du Protocole à approuver.

Le Conseil d'Etat estime cependant que les questions pour lesquelles le Protocole à approuver renvoie aux législations, réglementations et procédures nationales, sont à régler dans le cadre du présent projet de loi. Il propose par conséquent de compléter le projet de loi sous rubrique pour ce qui est de la liste des infractions, d'une part, et des délais de conservation des données, d'autre part. La Commission pour les motifs avancés ci-après ne s'est pas ralliée au Conseil d'Etat.

1. La liste des infractions

En ce qui concerne la première observation formulée par le Conseil d'Etat, outre les difficultés pratiques engendrées par l'établissement d'une telle liste, la Commission est d'avis que le projet de loi sous rubrique n'a pas besoin d'énumérer les infractions graves aux lois luxembourgeoises auxquelles il est fait référence au nouvel article 12A, paragraphe 3. En effet, le présent projet de loi dans son contenu initial permet toujours à la Douane luxembourgeoise de communiquer une telle liste à ses homologues des autres Etats membres ainsi qu'au comité visé à l'article 16 de la Convention, une fois que celui-ci aura été créé. Une telle communication ne requiert aucune publication au Mémorial, alors que, nonobstant l'existence du SID, la compétence et le champ d'action des autorités douanières luxembourgeoises sont déterminés par la législation et la réglementation actuellement en vigueur.

2. Les délais de conservation des données

Quant à la seconde observation formulée par le Conseil d'Etat concernant les délais de conservation des données du fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières, la Commission renvoie à l'article 12 de la Convention, qui dispose, dans son premier paragraphe, que „les données introduites dans le système d'information des douanes ne sont conservées que le temps nécessaire pour atteindre l'objectif qui a motivé leur insertion.“ Le délai maximum de conservation des données est fixé par le nouvel article 12 E de la Convention tel qu'introduit par le Protocole.

Par conséquent, la notion de „temps nécessaire“ figurant à l'article 12 de la Convention constitue le minimum et les délais prévus aux points i) à iii) du nouvel article 12 E représentant les maxima.

Au vu des arguments développés ci-avant, la Commission est d'avis qu'il n'y a lieu ni d'établir une liste des infractions graves, ni de définir par le biais d'une disposition spécifique les délais de conservation dans le corps du projet de loi sous rubrique et décide à l'unanimité de retenir le présent projet de loi dans sa version initiale.

*

REMARQUES FINALES

D'une part, l'objectif de la Convention et du Protocole est d'améliorer la coordination des enquêtes menées par les autorités douanières. Le Protocole indique, dans un de ses considérants, que „l'échange d'informations entre les services douaniers des différents Etats membres est primordial“ pour la coopération douanière dans l'Union européenne. La Commission se doit malheureusement de constater que le SID n'a pas connu le succès auquel on pouvait s'attendre. Le nombre de données introduites dans le SID depuis sa création est extrêmement faible. Une des raisons, ou sinon la raison principale, de cet échec, que la Commission espère momentanément, tient à l'infrastructure informatique, dans la mesure où la recherche d'informations dans le SID prend un temps considérable et, au regard des avancées technologiques, inexplicable.

Tout en réaffirmant que la Douane luxembourgeoise ne saurait s'affranchir des règles gouvernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, prévues par la loi du 2 août 2002, la Commission espère que des modifications seront prochainement apportées au SID afin d'en faire un instrument utile et efficace dans la lutte contre les formes de criminalité transfrontalière qui relèvent de la compétence des autorités douanières luxembourgeoises.

D'autre part, la Commission tient à rappeler que le Protocole, objet du présent projet de loi, n'a ni comme objet ni comme conséquence directe ou indirecte d'étendre les compétences de la Douane luxembourgeoise, même si par le biais du FIDE ou du SID, celle-ci est appelée à coopérer avec des administrations douanières d'autres Etats membres qui disposent de compétences plus étendues.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique recommande à l'unanimité à la Chambre d'adopter le projet de loi 5402 dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole établi conformément à l'article 34 du Traité sur l'Union européenne, modifiant, en ce qui concerne la création d'un fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières, la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 8 mai 2003

Article unique.— Est approuvé le Protocole établi conformément à l'article 34 du Traité sur l'Union européenne, modifiant, en ce qui concerne la création d'un fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières, la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 8 mai 2003.

Luxembourg, le 23 mars 2005

Le Président-Rapporteur,
Patrick SANTER

Remarque: Pour le texte du Protocole à approuver par le présent projet de loi il y a lieu de se référer au doc. parl. 5402.