

CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Avis du contrôleur européen de la protection des données concernant la proposition de décision du Conseil relative à l'échange d'informations extraites du casier judiciaire (COM (2004) 664 final du 13 octobre 2004)

(2005/C 58/03)

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 286,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 8,

vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, et notamment son article 41,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

A. Remarque préliminaire

1. La proposition est fondée sur le titre VI du traité sur l'Union européenne (troisième pilier). Le contrôleur européen de la protection des données (CEPD) émet un avis non seulement sur les propositions législatives dans le cadre du traité instituant la Communauté européenne, mais aussi sur celles relevant du troisième pilier. Le CEPD a pour mission générale d'assurer le respect des libertés et droits fondamentaux à l'égard du traitement des données à caractère personnel; or cette mission ne peut pas être aisément accomplie si un domaine aussi important que le troisième pilier en est exclu. Dans le cadre de sa mission, le CEPD doit aussi mettre l'accent sur la cohérence des niveaux de protection des personnes dans des contextes juridiques différents.

2. Le CEPD n'a pas été consulté par la Commission contrairement à ce que prévoit l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001. Par conséquent, il rend le présent avis de sa propre initiative.

B. Principaux éléments de la proposition envisagés sous l'angle de la protection des données

3. La proposition a un horizon temporel limité. Elle est supposée répondre à un besoin urgent de dispositions relatives à l'échange d'informations, jusqu'à ce qu'un nouveau système d'échange de données ait été mis en place. En bref, elle contient deux nouvelles dispositions:

- l'article 3 prévoit la transmission d'office («spontanée») à d'autres États membres d'informations sur les condamnations prononcées à l'encontre de ressortissants desdits États membres,
- l'article 4 concerne l'échange d'informations demandées sur les condamnations.

Ces deux dispositions proviennent de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (Conseil de l'Europe, 1959) et de la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres (2000) qui n'est pas encore entrée en vigueur. Le principal élément nouveau du texte est que l'échange d'informations devrait avoir lieu dans des délais brefs et de manière structurée. En outre, les États membres désignent une autorité centrale.

4. La proposition est motivée par l'urgence. L'exposé des motifs mentionne certaines affaires tragiques illustrant les dysfonctionnements résultant des dispositions juridiques existantes. En particulier, la législation en vigueur n'oblige à informer les autres États membres des condamnations pénales qu'une fois par an. Le Conseil a accordé à la proposition un degré de priorité élevé. Elle est prévue pour une période intérimaire; la Commission travaille à l'élaboration d'un registre européen des condamnations et des déchéances ou éventuellement d'un dispositif moins ambitieux: l'exposé des motifs de la proposition actuelle évoque l'adoption d'un mécanisme européen informatisé d'échanges d'informations entre les États membres sur les condamnations pénales. Un livre blanc sera présenté par la Commission dans les prochains mois. La présidence luxembourgeoise du Conseil considère cette question comme prioritaire.

5. La proposition a un vaste champ d'application. Elle n'est pas limitée aux condamnations pour des infractions spécifiques. L'annexe B contient une liste d'infractions graves, mais cette liste n'est pas limitative et certaines catégories y figurant sont relativement imprécises (telles que les normes qui règlent la circulation routière). En outre, l'article 1^{er}, paragraphe b), dispose que non seulement les jugements mais aussi les décisions des autorités administratives relèvent du champ d'application de la proposition. En d'autres termes, la proposition étend son champ d'application bien au-delà de la sphère habituelle de la lutte contre la criminalité et de la prévention.

Ce vaste champ d'application doit être évalué en tenant compte des différences essentielles existant entre les législations des États membres relatives aux casiers judiciaires. Ces différences concernent les condamnations qui doivent être inscrites au casier judiciaire, la durée maximale pendant laquelle les condamnations restent inscrites au casier judiciaire, les informations extraites du casier judiciaire qui sont communiquées aux tiers et les fins auxquelles ces informations peuvent être communiquées. En résumé, la proposition prévoit l'échange d'informations et leur coordination dans un environnement juridique hétérogène.

6. Dans la proposition figure un article sur la protection des données qui contient simplement une disposition relative à la limitation des fins auxquelles des données sont échangées, en ce qui concerne les demandes d'informations sur les condamnations (visées à l'article 4).

Des données peuvent être demandées aux fins d'une procédure pénale, mais aussi à d'autres fins (conformément au droit national de l'État membre requérant). L'État membre requis peut, dans ce cas, restreindre l'échange d'informations et demander à l'État membre requérant de l'informer de l'utilisation qui aura été faite des informations demandées. La proposition ne donne aucune autre garantie concernant le traitement équitable des personnes concernées.

L'article sur la protection des données ne s'applique pas à la transmission spontanée d'informations sur les condamnations (visée à l'article 3), ce qui a pour conséquence de ne pas limiter les fins auxquelles ces informations peuvent être utilisées.

C. Analyse de l'incidence

7. Le CEPD a analysé l'incidence de la proposition sur la protection des droits et des libertés individuels en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel. Étant donné la nature de la proposition — elle a un horizon temporel limité et des conséquences importantes, mais en soi limitées, pour le niveau actuel de protection des données — cette analyse prend la forme d'un survol rapide du texte.

8. Concernant la description de l'incidence de la proposition

— L'incidence sur le niveau actuel de protection des données est limitée car l'échange d'informations concernant les casiers judiciaires est déjà prévu dans un accord international qui lie les États membres.

— Toutefois, la proposition va au-delà du cadre juridique existant dans la mesure où elle prévoit un échange immédiat d'informations, et en particulier la création d'une autorité centrale dans chaque État membre, dotée de larges compétences (notamment quant aux infractions visées, et comprenant les décisions des autorités administratives).

— Aucune disposition ne prévoit que des garanties sur la protection des données, qui sont prévues par le droit national en ce qui concerne la divulgation d'informations extraites des casiers judiciaires, sont toujours d'application.

— C'est d'autant plus important que les données à caractère personnel concernées — relatives aux antécédents pénaux de l'intéressé — ont un caractère sensible. Ces données sont énumérées à l'article 8, paragraphe 5, de la directive 95/46/CE. Une utilisation trop large des informations figurant dans un casier judiciaire pourrait compromettre les chances de réinsertion sociale du condamné, comme le reconnaît le considérant 10 de la proposition.

9. Concernant la compatibilité avec le cadre juridique existant en matière de protection des données

— La proposition s'applique à un domaine ne relevant pas du champ d'application de la directive 95/46. Toutefois, la Convention 108 et d'autres accords internationaux dans le cadre du Conseil de l'Europe s'appliquent. Le texte doit être interprété à la lumière de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La proposition ne peut pas avoir pour conséquence de priver un particulier de ses droits juridiquement protégés en matière de protection des données ou de le restreindre indûment dans l'exercice de ses droits.

— Selon le CEPD, cet objectif n'a pas été atteint.

— La proposition ne garantit pas que l'accès aux données à caractère personnel est limité aux personnes agissant en leur qualité spécifique et dans la mesure nécessaire aux fins de la sécurité des citoyens. Aucune restriction n'est expressément prévue concernant le traitement et l'utilisation ultérieure des données à caractère personnel qui sont échangées.

— Il faut ajouter à cela que les garanties relatives à la protection des données (visées à l'article 5) ne s'appliquent pas à la transmission d'office d'informations sur les condamnations.

— En outre, l'annexe B de la proposition suscite un doute quant à la question de savoir si la personne concernée a le droit d'être informée, étant donné que la transmission à l'intéressé du formulaire comme du relevé des condamnations y apparaissent comme étant facultatives.

10. Concernant la qualité de la proposition

— La proposition est rédigée en des termes clairs et simples, ce qui, en soi, est un résultat positif sous l'angle de la qualité de la législation (voir, par exemple, les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire, JO C 73 du 17.3.1999, p. 1).

— Toutefois, l'environnement juridique est hétérogène. Les différences essentielles existant entre les législations nationales rendent nécessaire l'intervention du législateur européen en vue soit d'une harmonisation soit au moins d'une coordination précise, visant à mettre en place un système de reconnaissance mutuelle dans le cadre de restrictions précises sauvegardant les droits des personnes concernées.

11. Concernant la nécessité et la proportionnalité de l'échange d'informations extraites des casiers judiciaires

D'une part:

— La nécessité d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice justifie l'échange de données à caractère personnel.

— La proposition est supposée répondre à un besoin urgent de dispositions concernant l'échange d'informations, jusqu'à ce qu'un nouveau système d'échange de données ait été mis en place. Elle oblige juridiquement les États membres à échanger immédiatement des informations sur les casiers judiciaires.

— L'intérêt général lié à la lutte contre la criminalité et à sa prévention peut nécessiter que, dans certaines circonstances et à certaines conditions, un accès aux informations extraites des casiers judiciaires soit donné à des tiers hors du cadre des procédures pénales. C'est le cas par exemple des (futurs) employeurs qui ont un droit d'accès aux informations sur les condamnations qui pourraient entrer en ligne de compte pour un emploi ou des autorités administratives qui rassemblent les informations en leur nom.

D'autre part:

— comme il est indiqué plus haut, la proposition a une incidence sur la protection des données, n'offre pas toutes les garanties nécessaires pour assurer une protection adéquate des données conformément au cadre juridique existant et manque de précision, ce qui est pourtant nécessaire dans un environnement juridique hétérogène.

— Il n'est urgent d'établir un instrument juridique supplémentaire qu'en ce qui concerne les condamnations liées à certaines infractions graves (et non pas pour toutes les infractions mentionnées à l'annexe B). Dans les autres cas, rien ne prouve que la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 n'est pas suffisamment efficace.

— En outre, la proposition accélère l'échange d'informations extraites des casiers judiciaires sans qu'il y ait eu une évaluation approfondie des conséquences que cela entraîne pour la protection des données. Par conséquent, la proposition n'est pas proportionnelle.

D. Conclusion

12. À la lumière de ce qui précède, le CEPD recommande de limiter le champ d'application de la proposition de décision du Conseil relative à l'échange d'informations extraites du casier judiciaire aux condamnations liées à certaines infractions graves. En outre, la proposition devrait préciser les garanties qui existent pour la personne concernée, de façon à être conforme avec le cadre juridique existant en matière de protection des données. Il convient au minimum de faire en sorte que l'article 5 s'applique aussi à la transmission d'office d'informations sur les condamnations et que les garanties sur la protection des données qui existent en droit national s'appliquent.

13. Il est nécessaire de procéder à un examen approfondi des conséquences qu'aurait la décision proposée pour ce qui est de la protection des données, dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau système connu du grand public sous le nom de «casier judiciaire européen».

Fait à Bruxelles, le 13 janvier 2005.

Peter HUSTINX

*Contrôleur européen de la protection des
données*
