

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2009-2010

15 DECEMBER 2009

Wetsontwerp houdende instemming met het Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Franse Republiek betreffende de uitwisseling van informatie en van persoonsgegevens over houders van een inschrijvingsbewijs van voertuigen opgenomen in de nationale inschrijvings- en kentekenregisters, teneinde verkeersovertredingen te bestraffen, ondertekend te Parijs op 13 oktober 2008

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN VOOR DE LANDSVERDEDIGING UITGEBRACHT DOOR MEVROUW TINDEMANS

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

15 DÉCEMBRE 2009

Projet de loi portant assentiment à l'Accord entre le gouvernement du Royaume de Belgique et le gouvernement de la République française concernant l'échange d'informations et de données à caractère personnel relatives aux titulaires du certificat d'immatriculation de véhicules contenues dans les fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules dans le but de sanctionner les infractions aux règles de la circulation, signé à Paris le 13 octobre 2008

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET DE LA DÉFENSE PAR MME TINDEMANS

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Présidente : Marleen Temmerman.**Leden / Membres :**

CD&V	Sabine de Bethune, Els Schelfhout, Elke Tindemans, Els Van Hoof.
MR	Alain Destexhe, Philippe Fontaine, Philippe Monfils.
Open VLD	Bart Tommelein, Paul Wille.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder, Karim Van Overmeire.
PS	Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
sp.a	Fatma Pehlivan, Marleen Temmerman.
CDH	Jean-Paul Procureur
Écolo	Benoit Hellings.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Wouter Beke, Cindy Franssen, Nahima Lanjri, Pol Van Den Driessche, Tony Van Parys.
Alain Courtois, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne, Caroline Persoons.
Nele Lijnen, Martine Taelman, Marc Verwilghen.
Anke Van dermeersch, Freddy Van Gaever, Joris Van Hauthem.
Christophe Collignon, Caroline Désir, Christiane Vienne.
John Crombez, Guy Swennen, Myriam Vanlerberghe.
Dimitri Fourny, Vanessa Matz.
Zakia Khattabi, Cécile Thibaut.

Zie :

Stukken van de Senaat :

4-1512 - 2009/2010 :

Nr. 1 : Wetsontwerp.

Voir :

Documents du Sénat :

4-1512 - 2009/2010 :

N° 1 : Projet de loi.

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 15 december 2009.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VERTEGENWOORDIGER VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Het Verdrag voorziet in de wettelijke basis om tot grensoverschrijdende uitwisseling van persoons- en inschrijvingsgegevens tussen België en Frankrijk te komen, in het kader van de beteugeling van verkeers-overtredingen. Het is ook van toepassing op de zogenaamde gedepenaliseerde verkeers-overtredingen.

De gegevensuitwisseling zal enkel gelden voor voertuigen die in één van beide landen zijn ingeschreven en waarvoor een verkeers-overtreding is vastgesteld in het andere land.

Deze gegevensuitwisseling zal de beteugeling van de verkeers-overtredingen door het betrokken land vergemakkelijken doordat de procedure voor uitwisseling van persoonsgegevens over houders van een inschrijvingsbewijs voor voertuigen vereenvoudigd wordt via een elektronische uitwisseling, die een verdere manipulatie overbodig maakt. Dit betekent dat het Franse contactpunt rechtstreeks toegang krijgt tot de DIV-databank. Elke toegang wordt echter geregistreerd en vanuit Frankrijk kunnen geen gegevens gewijzigd worden. Dit past ook in de aanpak van de automatische verwerking van de vaststelling van overtredingen met zowel bemande, onbemande als digitale camera's.

Zo wordt er een bijkomende stap gezet om een einde te maken aan de straffeloosheid van bestuurders van in Frankrijk ingeschreven voertuigen die verkeers-overtredingen begaan in België, waarbij de overtreders in kwestie onmogelijk kunnen worden opgespoord. In dat geval zal een kennisgeving en een voorstel tot minnelijke schikking naar de houder van het kenteken gestuurd worden.

Het Verdrag regelt enkel de overdracht van persoonsgegevens tussen de betrokken inschrijvingsdiensten. De nationale overheden moeten bijgevolg een eigen nationale procedure uitwerken in samenwerking met politie en justitie. Het is hierbij evenwel van belang te garanderen dat de persoonsgegevens — ongeacht de aard ervan — voldoende worden beschermd. Deze waarborg is in het Verdrag opgenomen.

Het Verdrag biedt meteen de nodige garanties om te vermijden dat achteraf discussies ontstaan over de geldigheid van deze informatie-uitwisseling.

I. INTRODUCTION

La commission a examiné le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport au cours de sa réunion du 15 décembre 2009.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU REPRÉSENTANT DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'Accord prévoit une assiette légale pour les échanges transfrontaliers entre la Belgique et la France de données à caractère personnel et d'immatriculation, dans le cadre de la répression des infractions de roulage. Il s'applique également aux infractions de roulage dites dépenalisées.

L'échange de données ne s'appliquera qu'aux véhicules immatriculés dans l'un des deux pays et pour lesquels une infraction de roulage a été constatée dans l'autre pays.

Cet échange de données facilitera la répression des infractions de roulage par le pays concerné dans la mesure où l'échange des données personnelles du titulaire d'une immatriculation se fera par voie électronique, rendant toute autre manipulation superflue. Cela signifie que le contact en France obtiendra un accès direct à la banque de données de la DIV. Chaque accès sera néanmoins enregistré et aucune donnée ne pourra être modifiée à partir de la France. Cet échange s'inscrit également dans l'approche du traitement automatique du constat d'infractions à l'aide de caméras tant manuelles ou automatiques que digitales.

Une étape supplémentaire est ainsi franchie pour mettre fin à l'impunité des conducteurs de véhicules immatriculés en France qui commettent des infractions routières en Belgique sans identification possible de leurs auteurs. Dans ce cas, une notification ainsi qu'une proposition de transaction seront envoyées au titulaire de la plaque d'immatriculation.

L'Accord règle uniquement le transfert des données à caractère personnel entre les services d'immatriculation concernés. Il incombe donc aux autorités nationales d'élaborer une procédure nationale propre en collaboration avec la police et la justice. Toutefois, il importe en l'occurrence de garantir que les données à caractère personnel quelles qu'elles soient, seront suffisamment protégées. Cette garantie est inscrite dans l'Accord.

L'Accord offre d'emblée les garanties nécessaires pour prévenir des discussions ultérieures à propos de la validité de ces échanges d'informations.

III. BESPREKING

De heer Hellings wenst te weten of de gegevensuitwisseling in beide richtingen werkt en welk type persoonsgegevens wordt bedoeld. Wat gebeurt er indien de eigenaar van het voertuig niet de bestuurder is? Indien de eigenaar de naam van de bestuurder niet opgeeft, wordt hij dan geacht zelf de overtreder te zijn?

De heer Monfils verwijst naar de memorie van toelichting waarin het volgende wordt bepaald: «Er wordt in de preambule verwezen naar het Europees kaderbesluit 2006/960/JBZ. Dit omwille van het bestaande systeem van gegevensuitwisseling. Dit kaderbesluit voorziet echter niet in de uitwisseling in het kader van verkeersovertredingen, maar focust in de eerste plaats op criminele inlichtingenoperaties of strafrechtelijke onderzoeken (artikel 1, 2006/960/EG) en de uitwisselingen gebeuren daarenboven op vrijwillige basis.» (stuk Senaat, nr. 4-1512/1, blz. 2).

Spreker stelt vast dat de Europese verdragen goed functioneren in bepaalde sectoren en in andere niet. In het ergste geval kan een persoon in Frankrijk overtredingen begaan en kan men moeilijkheden ondervinden om in België hierover inlichtingen in te winnen.

Het lid verwijst vervolgens naar de memorie van toelichting waarin het volgende wordt bepaald: «Hierbij wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende manieren van afhandeling van deze overtredingen, hetzij penaal, hetzij administratief. Dit om rekening te houden met de groeiende trend, ingegeven door de vereenvoudiging van de procedures, om meer overtredingen administratief af te gaan handelen.» (stuk Senaat, nr. 4-1512/1, blz. 3). Hij wenst meer uitleg over deze benadering.

Artikel 3 van het Verdrag verwijst naar een bijkomend protocol inzake gegevensbescherming dat zal worden uitgewerkt en niet in de tekst van het Verdrag staat. Wat houdt dit protocol in en zal het garanties bieden met betrekking tot de bewaring van persoonsgegevens? Zal het eveneens ter goedkeuring worden voorgelegd aan het parlement?

In artikel 2, (3), van het Verdrag wordt bepaald dat: «uitwisseling van informatie kan alleen worden geweigerd in de gevallen dat inwilliging van de aanvraag tot informatie de soevereiniteit, de veiligheid, de openbare orde of andere wezenlijke belangen van de verdragsluitende partijen in gedrang brengt» (stuk Senaat, nr. 4-1512/1, blz. 8). Spreker vraagt zich af hoe de belangen van een staat kunnen worden geschaad, terwijl het gaat om de vaststelling van gewone overtredingen. Wat wordt hier precies bedoeld?

III. DISCUSSION

M. Hellings souhaite savoir si l'échange des données va dans les deux sens et quel type de données à caractère personnel est visé. Comment fait-on si le propriétaire du véhicule n'était pas le conducteur? Si le propriétaire ne donne pas le nom du conducteur, est-il censé être lui-même l'auteur de la contravention?

M. Monfils se réfère à l'exposé des motifs qui stipule que «Dans le préambule, il est fait référence à la décision-cadre 2006/960/JAI, en raison du système actuel d'échange de données. Cependant, cette décision-cadre ne prévoit pas l'échange de données en matière d'infractions routières, mais se focalise en premier lieu sur les opérations de renseignement en matière pénale et les enquêtes pénales (article 1^{er} de la décision-cadre 2006/960/JAI), les échanges ayant lieu, en outre, sur une base volontaire.» (doc. Sénat, n° 4-1512/1, p. 2).

L'orateur constate que les accords européens fonctionnent bien dans certains secteurs et pas dans d'autres. À la limite, une personne peut commettre des infractions en France et on éprouve des difficultés pour obtenir des renseignements en Belgique à cet égard.

Le membre renvoie ensuite à l'exposé des motifs qui prévoit que «L'accord bilatéral n'opère aucune distinction entre les différents modes de traitement, pénal ou administratif, de ces infractions afin de tenir compte de la tendance croissante de traiter administrativement davantage d'infractions dans un souci de simplification des procédures.» (doc. Sénat, n° 4-1512/1, p. 3). Il souhaite des précisions concernant cette approche.

L'article 3 de l'Accord renvoie à un protocole complémentaire en matière de protection de données, qui sera élaboré et qui ne figure pas dans le texte de l'Accord. Quelle en sera la teneur et offrira-t-il des garanties quant à la conservation des données à caractère personnel? Sera-t-il soumis également à l'assentiment du parlement?

Dans l'article 2, point (3) de l'Accord, il est prévu que «la communication des données ne peut être refusée que dans le cas où l'acceptation de la demande serait susceptible de nuire à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de la Partie contractante.» (doc. Sénat, n° 4-1512/1, p. 8). L'orateur se demande comment il pourrait être porté atteinte aux intérêts de la nation, alors qu'il s'agit du constat de simples infractions. À quoi se réfère-t-on en l'occurrence?

Spreker meent dat het ontwerp een fundamenteel element vormt in de ontwikkeling van de internationale betugeling van elke vorm van criminaliteit.

Tot slot wijst de heer Monfils erop dat een motorrijder niet onder het toepassingsgebied van het Verdrag valt, aangezien hij geen bestuurder in de zin van het Verdrag is.

De heer Mahoux wijst erop dat hij gevoelig is voor alles wat te maken heeft met de uitwisseling van persoonsgegevens. Het Verdrag dreigt de politiediensten immers toegang te geven tot databanken, niet enkel tot de identiteit van een concrete persoon. Biedt het Verdrag ook de mogelijkheid de bestuurder, de overtreder dus, te kennen?

De mededeling van gegevens moet uitsluitend worden beperkt tot overtredingen. Hoe kan automatisering ervoor zorgen dat die filter wordt ingebouwd en op welke manier kan men nagaan of het verzoek te maken heeft met een overtreding?

Frankrijk heeft geoordeeld dat het Verdrag van Prüm niet van toepassing is op het voorliggende Verdrag, aangezien er geen sprake is van strafbaarstelling in de strikte zin van het woord. (stuk Senaat, nr. 4-1512/1, blz. 3).

De heer Hellings merkt op dat in het kader van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) door luchtvaartmaatschappijen aan het ministerie van Binnenlandse veiligheid van de Verenigde Staten van Amerika, aangenomen door de Senaat op 12 november 2009 (zie stuk Senaat, nr. 4-1432/1), persoonsgegevens worden overgedragen aan de Amerikaanse autoriteiten, terwijl er geen enkele overtreding is begaan. Deze Overeenkomst staat zeer ver af van het systeem van het voorliggende wetsontwerp, dat gegevensoverdracht enkel mogelijk maakt in geval van overtreding.

Mevrouw Zrihen merkt op dat geschillen over de interpretatie van het Verdrag langs diplomatieke weg worden geregeld. Heeft de betrokken burger de mogelijkheid om hiertegen in beroep te gaan?

Volgens de vertegenwoordiger van de minister van Mobiliteit wordt in het akkoord een onderscheid gemaakt tussen administratieve en strafrechtelijke verkeersinbreuken, volgens de nationale vervolgingspolitiek in de verschillende landen. In België bestaat de tendens om verkeersinbreuken via de snelle administratieve procedure af te handelen, maar door het bestaan van de gerechtelijke beroepsprocedure blijven de rechten van de verdediging intact.

Artikel 2, tweede lid, van het Verdrag definieert de gegevens die kunnen worden uitgewisseld. Artikel 3

L'orateur considère que le projet constitue un élément fondamental dans le développement de la répression internationale de toute forme de criminalité.

Enfin, M. Monfils signale qu'un pilote de moto ne relève pas du champ d'application de l'Accord puisqu'il n'est pas un conducteur au sens du traité.

M. Mahoux signale qu'il est sensible à tout ce qui touche à l'échange de données à caractère personnel. L'Accord risque en effet de permettre aux autorités policières d'avoir accès à des banques de données et pas uniquement à l'identité d'une personne concrète. L'Accord offre-t-il également la possibilité de connaître le conducteur, auteur des faits?

Il faut veiller à limiter exclusivement la communication de données, aux cas d'infractions. Comment l'automatisation permet-elle à ce filtre d'être appliqué et de quelle manière peut-on vérifier si la demande est liée à une infraction?

La France a considéré que le Traité de Prüm n'est pas applicable à l'Accord, puisqu'il n'y est pas question d'incrimination pénale au sens stricte du terme. (doc. Sénat, n° 4-1512/1, p. 3).

M. Hellings fait observer que dans le cadre de l'Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au ministère de la Sécurité intérieure des États-Unis d'Amérique adopté par le Sénat, le 12 novembre 2009 (voir doc. Sénat, n° 4-1432/1), des données à caractère personnel sont transférées aux autorités américaines alors qu'aucune infraction n'a été commise. Cet accord est très loin du système prévu dans le présent projet de loi qui ne permet la transmission de données qu'en cas d'infraction.

Mme Zrihen fait observer que le règlement des différends relatifs à l'interprétation de l'Accord se fait par voie diplomatique. Y a-t-il un recours prévu au niveau du citoyen concerné?

Selon le représentant du ministre de la Mobilité, l'accord établit une distinction entre les infractions de roulage administratives et pénales en fonction de la politique nationale de poursuites des différents pays. En Belgique, il y a une tendance à régler les infractions de roulage par la procédure administrative rapide, mais cela ne nuit en aucun cas aux droits de la défense vu l'existence d'une possibilité de recours par la voie judiciaire.

L'article 2, paragraphe 2, de l'Accord définit les données susceptibles d'être transférées. L'article 3

bepaalt dat die uitwisseling met inachtneming van de nationale en Europese regels moet gebeuren.

De tekst van artikel 3 van het Verdrag is zo geformuleerd dat wanneer de regels van de bescherming van de persoonsgegevens veranderen, het Verdrag zelf niet veranderd moet worden.

Het basisprotocol is ondertussen uitgewerkt door de FOD Mobiliteit met de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer en zal ook aan Frankrijk ter ondertekening voorgelegd worden.

Het voorbehoud in verband met de bescherming van de openbare orde en de soevereiniteit in artikel 2 (3) van het Verdrag is een klassiek beding ter bescherming van het openbaar belang en de soevereiniteit van het verdragsluitende land. Het kan immers om een CD-plaat gaan, wat een speciale behandeling vergt. Het gaat erom het voorzorgsbeginsel te eerbiedigen.

De FOD Mobiliteit en Vervoer beheert de gegevensuitwisseling. De gegevens worden automatisch verwerkt, door wederzijdse elektronische toegang tot de databanken. Wanneer er een vergissing wordt gemaakt, heeft de houder van het kenteken voldoende verdedigingsmiddelen krachtens de nationale procedure. Momenteel verloopt de procedure inzake verzoeken over kentekens schriftelijk. In tegenstelling tot wat in de luchtvaartverdragen gebeurt, waar de gegevens ambtshalve worden gegeven, wordt er hier slechts gecommuniceerd bij een overtreding.

Wat het onderscheid betreft tussen bestuurder en houder van het kenteken, bepaalt de Belgische regel dat de houder van de nummerplaat aansprakelijk is, behoudens bewijs van het gedeelte.

Mevrouw Van Ermen heeft nog twijfels wat betreft de duurtijd van de mogelijke toepassing van deze gegevensuitwisseling. Het gebeurt vaak dat men na jaren nog een boetebon opstuurt. De duurtijd verandert van land tot land en daarom moet men deze regels gelijkstellen.

De heer Monfils wijst erop dat de wet betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in België strenger is dan in Frankrijk. Als gevolg daarvan kan er een verschil zijn in behandeling van de gegevens die van het andere land afkomstig zijn.

Het is niet uitgesloten dat de bekeuringstermijnen tussen beide landen verschillen. Welk van beide systemen heeft de bovenhand? Men moet alle mogelijke voorzorgen nemen, want we hebben het over strafrecht, ook al gaat het slechts om een overtreding. Welke procedure volgt men en voor welke rechter? Zal de DIV controle uitoefenen op al die belangrijke aspecten? Wat dat betreft vermelden de teksten dat er vooraf een protocol zal worden ingediend.

dispose que ce transfert doit se faire en respectant les règles nationales et européennes.

La formulation du texte de l'article 3 de l'Accord est conçue de telle façon que la modification des règles de protection des données de la vie privée ne nécessitent pas une modification de l'Accord lui-même.

Entre-temps, le protocole de base a été élaboré par le SPF Mobilité, en collaboration avec la Commission de la protection de la vie privée et sera également soumis à la France, pour signature.

Les réserves ayant trait à la protection de l'ordre public et la souveraineté prévue à l'article 2 (3) de l'Accord constituent une clause classique de protection de l'intérêt public et de la souveraineté de la partie contractante. Il pourrait en effet s'agir d'une plaque CD, qui demande un traitement spécial. Il s'agit tout simplement de respecter le principe de précaution.

Le SPF Mobilité et Transport gère les transferts de données. Le traitement des données se fera automatiquement, par accès mutuel électronique aux bases de données. En cas d'erreur, le détenteur de la plaque dispose de moyens de défense suffisants en vertu de la procédure nationale. À l'heure actuelle, la procédure en matière de requêtes de plaques d'immatriculation se fait par écrit. À l'opposé de ce qui se passe dans les traités aéronautiques, où les données sont communiquées d'office, il n'y a en l'occurrence une communication qu'en cas de contravention.

En ce qui concerne la distinction entre le conducteur et le titulaire de la plaque d'immatriculation, la règle en vigueur en Belgique veut que ce soit le titulaire de la plaque minéralogique qui porte la responsabilité, sauf preuve contraire.

Mme Van Ermen a encore des doutes quant à la durée de l'application éventuelle de cet échange de données. Il arrive souvent que le paiement d'une amende soit réclamé plusieurs années après les faits. Comme la durée varie d'un pays à l'autre, il convient d'uniformiser ces règles.

M. Monfils fait observer que la loi sur la protection de la vie privée est plus sévère en Belgique qu'en France. Par conséquent, il peut y avoir une différence dans le traitement des données provenant de l'autre pays.

Quant aux délais de verbalisation, il n'est pas exclu qu'ils diffèrent dans les deux pays. Lequel des deux systèmes prévaut-il? Il faut prendre toutes les précautions possibles, car, même s'il ne s'agit que d'une contravention, il est question, en l'espèce, de droit pénal. Quelle procédure suit-on, et devant quel juge? La DIV va-t-elle opérer un contrôle sur tous ces aspects importants? À ce sujet, l'on prévoit dans les textes le dépôt préalable d'un protocole.

De vertegenwoordiger van de minister van Mobiliteit antwoordt dat het hier om een loutere overdracht van gegevens gaat. Dit akkoord doet geen afbreuk aan de in voege zijnde rechtsregels van het vervolgende land, ook niet wat betreft de verjaring.

Het werkt enkel in de eerste fase die volgt op de overtreding, namelijk het identificeren van de dader. Nadien volgt ieder land zijn eigen procedure.

IV. STEMMINGEN

Artikel 1 wordt eenparig aangenomen door de 13 aanwezige leden.

Artikel 2 wordt aangenomen met 12 stemmen tegen 1 stem.

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 12 stemmen tegen 1 stem.

*
* *

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur, *De voorzitter,*
Elke TINDEMANS. Marleen TEMMERMAN.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst
van het wetsontwerp
(zie stuk Senaat, nr. 4-1512/1 — 2009/2010).**

Le représentant du ministre de la Mobilité répond qu'il s'agit ici d'un simple transfert de données. Cet accord ne remet nullement en question les règles de droit en vigueur dans le pays poursuivant, pas même en ce qui concerne la prescription.

Il ne produit ses effets que durant la première phase suivant l'infraction, à savoir l'identification de l'auteur. Chaque pays suit ensuite sa propre procédure.

IV. VOTES

L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

L'article 2 est adopté par 12 voix contre 1.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 12 voix contre 1.

*
* *

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La rapporteuse, *La présidente,*
Elke TINDEMANS. Marleen TEMMERMAN.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet de loi
(voir le doc. Sénat, n° 4-1512/1 — 2009/2010).**