

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal du 17 février 1987 sur l'identification des menues embarcations.

Avis du Conseil d'Etat

(31 janvier 2012)

Par dépêche du 16 septembre 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures. Au projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, l'avis numéro 18/2011 de la Commission nationale pour la protection des données du 1^{er} juillet 2011, ainsi qu'une version coordonnée du règlement grand-ducal modifié du 17 février 1987 sur l'identification des menues embarcations, tenant déjà compte des modifications proposées par le projet de règlement grand-ducal sous avis.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 3 novembre 2011.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de modifier le règlement grand-ducal modifié du 17 février 1987 sur l'identification des menues embarcations.

Selon l'exposé des motifs, il s'agit en premier lieu de mettre le registre électronique des menues embarcations en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Il s'agit en second lieu de modifier la terminologie du règlement grand-ducal précité du 17 février 1987, en y désignant le ministre compétent non plus par son titre, mais à travers ses attributions.

Le projet de règlement grand-ducal procède finalement encore à deux autres modifications qui ne sont pas annoncées à l'exposé des motifs, mais qui résultent de son texte et du commentaire des articles. Ainsi, l'article 2 du projet de règlement grand-ducal enlève au registre des menues embarcations le qualificatif « public ». Et l'article 3 du projet de règlement grand-ducal sous avis attribue au ministre la compétence d'arrêter le modèle du certificat d'identification à délivrer au propriétaire ou détenteur d'une menue embarcation. Jusqu'ici, le modèle de ce certificat fut déterminé par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat reviendra lors du commentaire des articles aux différentes modifications qu'il est projeté d'apporter au règlement grand-ducal précité du 17 février 1987.

*

L'exigence de munir les menues embarcations d'une marque d'immatriculation résulte de l'article 2.02 du règlement de police pour la navigation de la Moselle, tel que ce règlement a été arrêté par la Commission de la Moselle et publié au Mémorial. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 28 juin 1984 portant réglementation de la police de la navigation intérieure, des sports nautiques et de la natation, « les règlements et décisions de la Commission de la Moselle instituée par la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, la République Fédérale d'Allemagne et la République Française au sujet de la canalisation de la Moselle signée à Luxembourg, le 27 octobre 1956 et tels que ces règlements et décisions ont été publiés au Mémorial, sont applicables à la navigation sur la Moselle et aux parties navigables de la Sûre ».

C'est donc la loi précitée du 28 juin 1984 qui sert de base légale au projet de règlement grand-ducal sous avis. Le Conseil d'Etat constate au passage que le règlement grand-ducal précité du 17 février 1987 ne s'applique pas aux autres plans et cours d'eau luxembourgeois.

Initialement, le règlement grand-ducal du 17 février 1987 s'intitulait « règlement grand-ducal sur l'identification des bâtiments de plaisance ». Sa dénomination fut changée en celle de « règlement grand-ducal sur l'identification des menues embarcations » par le règlement grand-ducal du 10 décembre 1997 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 17 février 1987 sur l'identification des bâtiments de plaisance.

La « menue embarcation » est définie à l'article 1^{er}, paragraphe I, du règlement grand-ducal précité du 17 février 1987, de la manière suivante:

« Une menue embarcation est tout bâtiment, dont la longueur maximale de la coque, gouvernail et beaupré non compris, est inférieure à 20 mètres ou dont le port en lourd ou le déplacement ne dépasse pas 20 tonnes métriques, à l'exception:

- des bâtiments construits ou aménagés pour remorquer, pousser ou mener à couple des bâtiments autres que les menues embarcations;
- de ceux qui sont autorisés au transport de plus de 12 passagers appelés bateaux à passagers;
- des bacs. »

Aux termes du paragraphe II du même article, « la définition ci-avant ne concerne pas les bâtiments de plaisance lors de l'application de la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et portant modification de certaines autres dispositions légales ». Cette loi prévoit en effet une définition différente de la « menue embarcation de plaisance ».

Le projet de règlement grand-ducal sous avis s'applique donc uniquement aux menues embarcations qui ne servent pas à la navigation de plaisance, c'est-à-dire à la navigation sportive, récréative ou de loisirs.

Examen des articles

Préambule

Le préambule du projet de règlement grand-ducal sous avis contient un visa concernant la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Ce visa est à omettre, alors que la loi modifiée du 2 août 2002 ne constitue pas une base légale du présent projet de règlement grand-ducal. Sous l'empire de l'ancienne loi modifiée du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques, actuellement abrogée, la création et l'exploitation de banques de données nominatives pour compte de l'Etat ne pouvaient se faire qu'en application d'une loi ou d'un règlement grand-ducal. Sous l'empire de l'actuelle loi du 2 août 2002, l'autorisation par voie de règlement grand-ducal est prévue uniquement pour les traitements énoncés à l'article 17, paragraphe 1^{er}, de cette loi; le traitement visé par le présent projet de règlement grand-ducal n'en fait pas partie.

Quant au troisième visa, le Conseil d'Etat propose de le rédiger comme suit:

« Vu l'article 2.02 du règlement de police modifié pour la navigation de la Moselle; ».

Article 1^{er}

Cet article a pour objet de remplacer dans le règlement grand-ducal précité du 17 février 1987, les termes « Ministre des Transports » par une dénomination plus adéquate et de supprimer à plusieurs endroits la référence au « Ministère des Transports ».

Concernant l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'Etat propose d'utiliser pour le remplacement des termes « Ministre des Transports » ceux de « ministre ayant les Transports dans ses attributions, ci-après désigné 'le ministre' ».

Pour opérer la modification projetée, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

« Les termes « Ministre des Transports » figurant à l'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 17 février 1987 sur l'identification des menues embarcations sont remplacés par ceux de « ministre ayant les Transports dans ses attributions, ci-après désigné « le ministre ». »

Concernant l'alinéa 2, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à faire.

Concernant l'alinéa 3, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à la modification proposée, mais de laisser inchangé l'article 13 du règlement grand-ducal modifié du 17 février 1987. Chaque règlement grand-ducal contient en effet sa propre formule exécutoire qu'il ne faut plus modifier par après. Il est encore d'usage que dans les formules exécutoires les ministres sont désignés par leur titre et non pas à travers leur fonction. L'alinéa 3 est dès lors à supprimer.

Concernant l'alinéa 4, le Conseil d'Etat constate que suite à la suppression des termes « Ministère des Transports », l'expression « Ministère des Transports – Service de la navigation » se lira désormais comme « Service de la navigation ». Le Conseil d'Etat n'a pas d'objection à formuler à cet égard, d'une part, parce que le Service de la navigation constitue une administration publique créée par une loi spéciale, en l'occurrence la loi modifiée du 28 juillet 1973 portant création d'un service de la navigation et que, d'autre part, la loi précitée du 28 juin 1984 fait du Service de la navigation « l'autorité compétente » au sens du règlement de police précité pour la navigation de la Moselle.

Pour réaliser la modification, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

« Les termes « Ministère des Transports » figurant aux articles 4, 5 et 7 du règlement grand-ducal précité du 17 février 1987 sont supprimés. »

Article 2

Cet article a pour objet de remplacer l'alinéa 1^{er} de l'article 2 du règlement grand-ducal précité du 17 février 1987 par un nouveau texte. Toutefois, la seule différence qui existe entre l'ancien et le nouveau texte consiste dans l'omission du mot « public » après celui de « registre ». Par cette modification, les auteurs du projet de règlement grand-ducal entendent enlever au registre des menues embarcations la qualification de « registre public ». Au sujet de cette modification, le commentaire des articles s'exprime dans les termes suivants: « Pour des raisons tenant à la protection des données privées, un droit général de consultation par le public dudit registre ne saurait être envisagé conformément au principe de proportionnalité. A remarquer par ailleurs que le terme 'public' n'était point repris dans le cadre de l'article 8 et que le règlement grand-ducal afférent du 26 janvier 1993 ne mentionnait que l'accès par certaines autorités publiques ».

L'expression « registre public » est en effet ambiguë. Elle désigne tantôt les registres tenus par ou sous le contrôle d'une autorité publique, et tantôt ceux auxquels le public peut accéder. Tenant compte des explications fournies au commentaire des articles et étant donné que d'autres registres similaires, comme celui des véhicules routiers, de leurs propriétaires ou détenteurs, ne sont pas non plus ouverts à la consultation par le public, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le principe de la modification envisagée.

Le Conseil d'Etat propose toutefois de réaliser la modification de manière plus économe en écrivant:

« A l'alinéa 1^{er} de l'article 2 du règlement grand-ducal précité du 17 février 1987, le mot « public » figurant après le mot « registre » est supprimé. »

Article 3

Cet article a pour objet d'habiliter le ministre ayant les Transports dans ses attributions à arrêter le modèle du certificat d'identification, qui était jusque-là arrêté par voie de règlement grand-ducal.

Il n'appelle pas d'observation du Conseil d'Etat, sauf à écrire:
« La première phrase de l'article 6 du règlement grand-ducal précité du 17 février 1987 est libellée comme suit:
« Un certificat d'identification dont le modèle est arrêté par le ministre est délivré au propriétaire ou détenteur. » »

Article 4

Cet article constitue la pièce maîtresse du projet de règlement grand-ducal sous avis. Il se propose d'organiser le registre d'identification des menues embarcations et de remplacer intégralement l'article 8 du règlement grand-ducal précité du 17 février 1987.

L'actuel article 8 du règlement grand-ducal précité du 17 février 1987 est plutôt minimaliste; sa teneur est la suivante: « Il est créé au Ministère des Transports – Service de la Navigation – un registre d'identification des menues embarcations avec un numéro d'ordre d'une série continue. »

Sous l'empire de l'ancienne loi précitée du 31 mars 1979, actuellement abrogée par celle du 2 août 2002, également précitée, le registre d'identification des menues embarcations avait fait l'objet d'une autorisation par règlement grand-ducal du 26 janvier 1993 autorisant la création et l'exploitation d'une banque de données des bâtiments de plaisance et de leurs propriétaires. L'autorisation conférée au registre par ce règlement grand-ducal a expiré le 31 décembre 2001. Il paraît que depuis lors le registre n'est couvert ni par une nouvelle autorisation conférée sous l'empire de l'ancienne loi, ni ne se trouve en conformité avec les dispositions de la loi précitée du 2 août 2002.

Pour la rédaction du nouvel article 8, les auteurs du projet de règlement grand-ducal se sont inspirés du règlement grand-ducal précité du 26 janvier 1993.

Pour rendre le traitement de données personnelles licite à l'égard de la loi précitée du 2 août 2002, il doit être notifié à la Commission nationale pour la protection des données, ou, dans certains cas, être autorisé par elle. Comme il a déjà été expliqué plus haut à l'endroit du commentaire sur le préambule, un règlement grand-ducal n'est plus nécessaire pour « autoriser » le registre des menues embarcations au regard de la loi précitée du 2 août 2002. Le responsable du traitement veillera à soumettre le registre des menues embarcations aux formalités exigées par cette loi.

Le nouvel article 8 à introduire au règlement grand-ducal modifié du 17 février 1987 donne lieu aux observations qui suivent.

Par analogie aux dispositions de la loi précitée du 23 septembre 1997, le Conseil d'Etat propose de placer le registre des menues embarcations, figurant à l'alinéa 1^{er}, sous l'autorité du ministre ayant les Transports dans ses attributions et d'en confier la gestion au Service de la navigation. Il en tiendra compte dans la proposition de texte qu'il formulera ci-après.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à faire quant au fond des dispositions de l'alinéa 2. En ce qui concerne la forme, il proposera ci-après une nouvelle rédaction.

A l'alinéa 3, le Conseil d'Etat est d'avis que le registre doit également contenir des informations sur les propriétaires ou détenteurs de menues embarcations quand il s'agit de personnes morales. Il en tiendra compte dans la proposition de texte qu'il formulera ci-après.

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord, quant au fond, avec les dispositions des alinéas 4 et 5. Elles reflètent en effet les exigences posées par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis mentionné plus haut. Le Conseil d'Etat voudrait toutefois clarifier le texte proposé dans le sens d'en enlever l'équivoque sur le point de savoir si c'est le titulaire de la marque d'immatriculation, la marque d'immatriculation ou la menue embarcation qui fait l'objet de l'inscription au registre. Il en tiendra compte dans la proposition de texte qu'il formulera ci-après.

Concernant plus particulièrement l'alinéa 5, le Conseil d'Etat propose de le déplacer pour l'insérer à la suite de l'alinéa 1^{er} de l'article 8. Il en tiendra compte ci-après dans sa proposition de texte.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation particulière à formuler à l'endroit de l'alinéa 6.

Le texte de l'alinéa 7 est repris en substance du règlement grand-ducal du 26 janvier 1993, précité. Les différences avec le texte de 1993 sont les suivantes: (1) la Gendarmerie et les compagnies d'assurances agréées au Luxembourg ne figurent plus parmi ceux qui peuvent prendre connaissance des données du registre. (2) Le Parquet général, la Police grand-ducale et le STATEC sont autorisés « sur demande » à prendre connaissance des données contenues dans le registre des menues embarcations pour autant que ces données les concernent directement dans l'exécution de leurs fonctions. Cette formulation résulte d'une exigence posée par la Commission nationale pour la protection des données nominatives dans son avis mentionné ci-avant.

Le Conseil d'Etat constate cependant qu'à côté du STATEC, l'accès aux données du registre des menues embarcations est limité au Parquet général et à la Police. Ni les procureurs d'Etat ni les autres membres de leurs parquets n'y ont accès. Pour d'autres fichiers de données nominatives à caractère personnel, l'accès des autorités judiciaires est réglé par l'article 48-24 du Code d'instruction criminelle. Il serait utile de régler de la même manière l'accès au registre des menues embarcations, et, plus généralement, à tous les registres d'immatriculation de la batellerie luxembourgeoise, pour autant que ces registres ne sont pas déjà publics en ce sens qu'ils peuvent être consultés par toute personne intéressée. Ceci dépasse toutefois le cadre du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Dans l'immédiat, le Conseil d'Etat demande que dans le texte proposé, la référence au Parquet général soit remplacée par celle aux « autorités judiciaires ». Il en tiendra compte dans sa proposition de texte.

Les alinéas 8 et 9 n'appellent pas d'observation.

Etant donné que le Code pénal est d'application générale, il n'y a pas lieu de se référer dans un règlement grand-ducal à une disposition précise de ce code. La dernière phrase de l'alinéa 10 est dès lors à omettre.

Suit la proposition de texte du Conseil d'Etat pour le nouvel article 8:

« **Art. 8.** Il est créé un registre des menues embarcations, nommé ci-après « registre ». Le registre est placé sous l'autorité du ministre et géré par le Service de la navigation qui est le responsable du traitement des données qui y figurent.

Le registre des menues embarcations a pour finalité la gestion des marques officielles attribuées aux menues embarcations en vue de leur identification, ainsi que leur suivi administratif.

Les menues embarcations sont inscrites sur le registre sous un numéro d'ordre d'une série continue.

Les indications suivantes sont portées sur le registre:

- a. la marque officielle d'identification et le numéro d'ordre;
- b. les nom, prénoms, profession, date et lieu de naissance, domicile ou résidence du ou des propriétaires ou détenteurs de menues embarcations circulant sous le couvert d'une marque d'identification luxembourgeoise et, s'il s'agit d'une personne morale, le nom, le siège social et l'adresse de l'établissement ainsi que les nom, prénoms, domicile et résidence des personnes autorisées à engager la personne morale;
- c. les caractéristiques techniques des menues embarcations;
- d. les dates de l'identification, du renouvellement ou de la prorogation de la marque officielle d'identification.

Les données relatives aux menues embarcations restent inscrites au registre pendant la durée de validité de la marque d'identification. Lorsque la validité de celle-ci cesse, conformément à l'article 7, la menue embarcation est radiée du registre et les données la concernant sont archivées pendant cinq ans. Le titulaire de la marque d'identification peut demander à tout moment et sans frais un extrait du registre concernant l'inscription ou la radiation de son embarcation.

Le ministre désigne nommément les agents autorisés à accéder au registre d'identification des menues embarcations.

Dans l'exercice de leurs missions, les autorités judiciaires ainsi que les membres de la Police grand-ducale peuvent, sur demande auprès du Service de la navigation, prendre connaissance des données du registre. Cette demande ne peut être refusée. Le STATEC peut également prendre connaissance des données du registre sur demande auprès du Service de la navigation.

Des données anonymisées du registre peuvent être communiquées si elles sont demandées par demande motivée à des fins de recherche, d'analyse ou de statistique.

La publication d'informations anonymisées du registre par le Service de la navigation ou le ministre est autorisée dans le cadre des rapports à adresser aux autorités compétentes.

Toute personne qui, à quelque titre que se soit, participe à la gestion ou à la tenue du registre, est tenue d'en respecter le caractère confidentiel.

Article 5

Cet article ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 31 janvier 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
La Vice-Présidente,

s. Viviane Ecker