

N° 441317

Médecins du monde et autres

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 3 septembre 2021

Décision du 24 septembre 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Domingo, rapporteur public

Le système « contrôle automatisé » (SCA) est un traitement automatisé de données à caractère personnel créé par un arrêté du 13 octobre 2004 (JORF du 15 octobre) et visant, à l'origine, à automatiser la gestion de certaines infractions routières¹. Il permet en effet de constater des infractions² à partir des informations fournies par les appareils de contrôle automatique déployés sur le territoire (les « radars automatiques ») et d'enregistrer et conserver les données recueillies par les agents verbalisateurs au moyen d'appareils électroniques à l'occasion de la constatation des contraventions des quatre premières classes liées à la circulation routière (le « procès-verbal électronique », PVe). Il gère les opérations relatives à l'identification des conducteurs des véhicules passibles de ces infractions et à l'édition et la notification des avis de contravention. Il participe enfin aux opérations de paiement des amendes et de retrait des points par le service chargé de la gestion du système national des permis de conduire.

Ce système est exploité par le Centre national de traitement du contrôle automatisé, localisé à Rennes et lui-même placé sous la responsabilité de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI, créée par décret n° 2011-348 du 29 mars 2011).

Depuis 2004, ce système a fait l'objet de quelques modifications, notamment avec l'ajout des amendes forfaitaires délictuelles en matière routière (v. arrêté du 15 octobre 2018 modifiant l'arrêté du 13 octobre 2004 portant création du système de contrôle automatisé).

La modification qui est en litige devant vous aujourd'hui résulte d'un arrêté du 14 avril 2020. Elle est loin d'être négligeable, car l'article 1^{er} de cet arrêté remplace, dans l'article 1^{er} de l'arrêté de 2004, les mots : « contraventions et délits relatifs à la circulation routière » par les mots : « infractions faisant l'objet d'une procédure d'amende forfaitaire ». Le SCA n'est donc plus seulement le fichier des infractions routières automatisées, mais aussi, dorénavant, le fichier de toutes les amendes forfaitaires établies à partir d'un procès-verbal électronique³.

¹ V. auparavant l'arrêté du 27 octobre 2003 portant création du système de contrôle sanction automatisé (et v. 30 avril 2004, Association les « nouveaux conducteurs associés », n° 262144).

² Dont la liste figure à l'article R. 130-11 du code de la route.

Le champ du SCA s'est donc considérablement élargi. Il englobe ainsi par ex. les contraventions de quatrième (v. I de l'article R. 48-1 du CPP) ou cinquième classe (v. II de cet article) réprimant la violation de diverses interdictions ou obligations instituées en application de l'état d'urgence sanitaire (v. article L. 3136-1 du code de la santé publique, issu de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19).

Plusieurs associations et syndicats professionnels (Médecins du monde, la Ligue des droits de l'homme, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France, l'association AIDES, l'Association ASUD, la Fédération Addiction et l'association NORML France) vous demandent d'annuler cet arrêté du 14 avril 2020 pour méconnaissance du droit au respect de la vie privée (article 8 ConvEDH) et du droit des données personnelles (Directive « police-justice » du 27 avril 2016 et loi du 6 janvier 1978), non pas tant à raison de son application aux contraventions de l'état d'urgence sanitaire mais parce que (nous citons la requête) ce sont « en réalité les usagers de cannabis qui risqueraient de devenir les principaux sujets du fichier SCA »⁴.

On peut toutefois s'interroger sur l'intérêt juridique de certains requérants à défendre les « personnes consommant des stupéfiants » (on pense en particulier au Syndicat de la magistrature, voyez vos précédents 23 mars 2007, GISTI et autres, Association SOS Racisme et Syndicat de la magistrature, n°s 297888 297896 298085, au recueil ; 27 mai 2015, Syndicat de la magistrature, n° 388705, au recueil). On peut par ailleurs s'étonner de ce qu'avec un tel intérêt à agir, les requérants contestent, nous allons le voir, des dispositions relatives aux infractions routières, même s'il faut concéder que les consommateurs de stupéfiants peuvent être aussi des automobilistes. Nous nous bornerons cependant à constater qu'au moins la Ligue des droits de l'homme justifie d'un intérêt à agir suffisamment large pour contester l'arrêté du 14 avril 2020 dans son entier.

- Tous ces requérants critiquent en premier lieu **la nécessité de la finalité du fichier SCA** appliquée aux infractions faisant l'objet d'une procédure d'amende forfaitaire au motif que le traitement de ces données pour une même finalité est déjà prévue par le fichier TAJ (traitement d'antécédents judiciaires) prévu aux articles 230-6 et s du code de procédure pénale.

Le moyen manque cependant, et en tout état de cause, en fait, car le fichier TAJ, comme l'indiquent l'article 230-6 du CPP et ses dispositions réglementaires d'application (R. 40-23 et s.), a pour objet de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement

³ Les missions de l'ANTAI ont également été, par le passé, étendues en dehors des infractions routières (v. décret n° 2017-1136 du 5 juillet 2017 modifiant le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011 modifié portant création de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions et décret n° 2019-725 du 9 juillet 2019 modifiant le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011 portant création de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions).

⁴ L'usage illicite de stupéfiants relève de l'amende forfaitaire délictuelle depuis la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (article 58), v. art. L. 3421-1 du code de la santé publique.

des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs à partir de données personnelles collectées lors de précédentes procédures et concernant : des personnes à l'encontre desquelles ont été réunis, lors d'une enquête préliminaire, d'une enquête de flagrance ou sur commission rogatoire, des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteurs ou complices, à la commission d'un crime, d'un délit ou de certaines contravention de cinquième classe ; des victimes de ces infractions ; et des personnes ayant fait l'objet d'une enquête ou d'une instruction pour recherche des causes de la mort, de blessures graves ou d'une disparition.

Le SCA, quant à lui, permet de constater des infractions relevées par un appareil automatique ou d'enregistrer les données recueillies par un agent verbalisateur qui a constaté une infraction avec un appareil électronique et, surtout, de traiter ces données en vue de l'établissement, de la notification et du recouvrement de l'amende forfaitaire. Toutes choses que le TAJ ne fait pas.

- Les requérants critiquent ensuite **les règles de durée de conservation des données** dans le SCA. Cette durée doit, en vertu de l'article 4 de la directive « Police-Justice » du 27 avril 2016 et de l'article 4 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, être « nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées » (v. aussi l'article 87 de la loi du 6 janvier 1978 selon lequel « le traitement assure notamment la proportionnalité de la durée de conservation des données à caractère personnel, compte tenu de l'objet du fichier et de la nature ou de la gravité des infractions concernées »).

En vertu de l'article 3 de l'arrêté du 13 octobre 2004, les données à caractère personnel du SCA sont conservées pour une durée qui ne peut excéder : - dix ans pour les délits ; - dix ans pour les contraventions prévues par le code de la route ; - cinq ans pour les autres contraventions.

Le délai de 10 ans était déjà prévu dans la version antérieure de l'arrêté pour les infractions routières. L'arrêté en litige du 14 avril 2020, qui n'intervient pas pour tirer les conséquences d'une nouvelle législation concernant ces infractions, n'a donc qu'un caractère confirmatif (v. 7 décembre 2018, Société TBF Génie Tissulaire, n° 410887, aux tables). Il n'est donc pas susceptible d'être critiqué dans cette mesure. Au surplus, s'agissant des infractions constatées par des appareils de contrôle automatique, ce délai résulte en réalité d'une disposition législative : l'article L. 130-9 du code de la route.

En dehors du domaine des infractions routières, la durée de conservation des données est donc de dix ans pour les délits et de cinq ans pour les contraventions.

Les requérants critiquent ces délais au regard des règles de prescription et en soutenant que les durées de conservation retenues ne sont en rien strictement nécessaires et proportionnées à la finalité légitime de la prévention de la récidive par les auteurs de ces infractions.

Toutefois, mais sans que l'on sache si la requête se fonde sur la prescription de l'action publique (c'est elle qui est mentionnée) ou sur la prescription de la peine (ce sont les articles

qui sont cités), il convient de relever qu'en tout état de cause, leurs durées de principe, « théorique » indique la CNIL dans son avis, ne s'imposent pas à la conservation des données. En effet, la prescription de l'action publique, qui est de 6 ans en matière délictuelle en vertu de l'article 8 du CPP et d'un an en matière contraventionnelle en vertu de l'article 9 de ce code, et la prescription de la peine, qui est de 6 ans en matière délictuelle selon l'article 133-3 du CP et de trois ans en matière contraventionnelle selon l'article 133-4 de ce code, peuvent faire l'objet, l'une et l'autre, d'interruptions.

A ce titre, si le déclenchement des poursuites, automatisé, ne doit, dans la plupart des cas, pas poser de difficultés matérielles, il n'en est pas forcément de même du recouvrement des amendes, notamment les amendes forfaitaires majorées (v. article 529-2 et 530 du CPP), par le ministère public et la direction des finances publiques, phase de recouvrement auquel le fichier SCA concourt. Or, l'article 707-1 alinéa 5 du code de procédure pénale, succédant à l'article D. 48-5, prévoit que la prescription de la peine est interrompue, en matière d'amende, par les actes du Trésor public qui tendent à son exécution. En outre, à ce délai de prescription, s'y ajoutent bien entendu les possibilités de former des contestations contre ces amendes et la durée des procédures qu'elles impliquent.

Dans ces conditions, et dans la mesure où les délais de conservation ont été fixés non pas pour la prévention de la récidive, mais pour couvrir la procédure dans son ensemble, incluant l'encaissement effectif de l'amende et le cas échéant les procédures juridictionnelles, les durées de dix ans pour les délits et de cinq ans pour les contraventions ne sont pas disproportionnées.

- Sont également critiquées **les règles d'effacement**. En vertu de l'arrêté de 2004 modifié par l'arrêté en litige, les « délais [de conservation] s'appliquent sans préjudice de la possibilité pour le contrevenant ou le mis en cause de demander au procureur de la République territorialement compétent d'ordonner l'effacement des données le concernant lorsque la procédure le concernant a donné lieu à une décision définitive de relaxe ou, lorsqu'il s'agit d'infractions relatives à la circulation routière, qu'il a récupéré le nombre de points ayant été retirés de son permis de conduire » (article 3).

Là aussi, les règles applicables aux infractions routières préexistaient (du moins pour celles constatées par des appareils de contrôle automatique), avec un renvoi à l'article L. 130-9 du code de la route déjà mentionné. L'arrêté du 14 avril 2020 n'est que confirmatif.

S'agissant des infractions non routières ajoutées par l'arrêté attaqué du 14 avril 2020, la requête y voit deux causes d'illégalité : aucune voie de recours n'est ouverte contre la décision du procureur de la République qui refuserait de procéder à un effacement ; aucun effacement n'est prévu lorsque la procédure s'achève par un classement sans suite.

La première critique peut être aisément écartée. Vous avez déjà jugé, à propos des fichiers STIC et TAJ (au regard du droit alors applicable), qu'en l'absence de disposition législative contraire et dans le silence des textes sur ce point, les décisions en matière d'effacement ou de rectification, qui ont pour objet la tenue à jour du fichier et sont détachables d'une procédure

judiciaire, constituent non pas des mesures d'administration judiciaire, mais des actes de gestion administrative du fichier et peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif (17 juillet 2013, M. E..., n° 59417, au recueil ; 11 avril 2014, Ligue des droits de l'homme, n° 360759, aux tables).

La seconde critique apparaît en revanche fondée. L'arrêté prévoit que l'effacement peut être demandé après une décision définitive de relaxe. Le ministre admet que l'effacement puisse être également demandé après classement sans suite, et il soutient que c'est ce qui résulte, d'une part, de l'application de l'article 230-8 du CPP : toutefois, cet article est relatif aux fichiers d'antécédents judiciaires et le mécanisme qu'il prévoit n'a pas vocation à régir les demandes d'effacement adressées directement à l'autorité compétente pour y procéder dans le SCA.

Le ministre soutient que c'est ce qui résulte, d'autre part, de l'article 6 de l'arrêté qui indique que les droits d'information, d'accès, de rectification, d'effacement et à la limitation prévus aux articles 104 à 106 de la loi du 6 janvier 1978 s'exercent directement auprès du Centre national de traitement du contrôle automatisé : mais l'article 106 reconnaît à la personne concernée le droit d'obtenir du responsable de traitement l'effacement dans les meilleurs délais des données à caractère personnel la concernant lorsque le traitement est réalisé en violation des dispositions de la loi de 1978 ou lorsque ces données doivent être effacées pour respecter une obligation légale à laquelle est soumis le responsable de traitement. Or, précisément, on pourrait comprendre de l'article 3 de l'arrêté de 2004 modifié que l'« obligation légale » se limite à la relaxe.

La lettre de l'arrêté est donc de nature à faire obstacle, s'il devait être appliqué strictement par les services du Procureur de la république, à l'effacement des données après classement sans suite, alors qu'eu égard à la finalité du traitement SCA, aucun motif ne justifie qu'il n'en soit pas ainsi au même titre que la relaxe.

Dans une telle configuration, où la rédaction des textes ne permettait pas aux personnes concernées de pouvoir exercer leur droit de manière effective, la Cour EDH a condamné la France pour violation de l'article 8 (Cour EDH, 18 septembre 2014, B... c. France, n° 21010/10, à propos du fichier STIC).

Vous pourrez donc prononcer l'annulation du dernier alinéa de l'article 2 de l'arrêté de 2020, modifiant l'article 3 de l'arrêté de 2004, en tant qu'il ne prévoit pas l'exercice du droit à l'effacement après un classement sans suite pour les infractions autres que routières.

- Les requérants contestent aussi **les règles d'accès aux données** du fichier, qu'ils considèrent excessives. Derrière ce terme générique d'accès, il convient de distinguer, et l'arrêté du 14 avril 2020 opère bien cette dichotomie, entre consultation du fichier, ie accès direct aux données du fichier, et bénéficiaire des informations du fichier, ie accès par transmission de données qui s'y trouvent.

La requête vise en premier lieu, au titre des infractions routières, les sociétés ayant pour activité la location de véhicules et les sociétés et établissements ou administration mettant des véhicules à disposition de leurs collaborateurs ou clients et ayant signé une convention avec le CNT, qui sont bénéficiaires d'informations. Mais, là encore, cette règle existait déjà dans l'arrêté de 2004 et l'arrêté de 2020, qui s'est borné à une réécriture, se contente de le confirmer. En tout état de cause, l'accès aux données, par transmission de ces données, est limité car il ne porte que sur les éléments d'identification du véhicule, la finalité étant de permettre à ces établissements de désigner la personne responsable de la conduite du véhicule au moment de l'infraction.

La requête vise en second lieu, tant en ce qui concerne les infractions routières que les autres infractions, les personnels du Centre national de traitement et de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions, qui ont un accès direct au fichier. Cet accès est justifié car ce sont ces personnels qui sont chargés de l'exploitation, de l'entretien et de la maintenance du fichier, et l'arrêté a pris soin de préciser que cet accès est possible pour l'exercice de leur compétence par ces personnels, à raison de leurs attributions et dans la limite du besoin d'en connaître, ce qui constitue un niveau de garanti suffisant (v. par ex. récemment, 13 avril 2021, Ligue des droits de l'Homme et autres, n°s 439360, 440978, 441151, 442307, 442317, 442363, 443239, à propos de « Gendnotes »).

- Les requérants critiquent enfin l'arrêté pour ne pas avoir prévu de garanties suffisantes en ce qui concerne **la sécurisation des données**.

Toutefois, les obligations qui pèsent en la matière sur le responsable du traitement, en vertu de l'article 121 de la loi de 1978, selon lequel « le responsable du traitement est tenu de prendre toutes précautions utiles, au regard de la nature des données et des risques présentés par le traitement, pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès », sont relatives au fonctionnement du fichier et non sa création, si bien que le moyen est inopérant (v. 11 avril 2014, Ligue des droits de l'homme, n°s 352473, 352527).

PCMNC :

- à l'annulation du dernier alinéa de l'article 2 de l'arrêté du 14 avril 2020, modifiant l'article 3 de l'arrêté du 13 octobre 2004, en tant qu'il n'envisage pas l'effacement après classement sans suite pour les infractions autres que routières ;
- au rejet du surplus des conclusions d'annulation ;
- à ce que l'Etat verse une somme globale de 1 500 euros aux requérants au titre des frais d'instance.