



## Avis n° 10/2018 du 7 février 2018

**Objet** : projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'accès de certaines administrations publiques au Casier judiciaire central, afin de permettre l'accès au Casier judiciaire central de certains services du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (CO-A-2017-084)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après la « Commission ») ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la « LVP »), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du Ministre du Travail, reçue le 6 décembre 2017 ;

Vu le rapport de Madame Séverine Waterbley ;

Émet, le 7 février 2018, l'avis suivant :

## **Remarque préliminaire**

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016<sup>[1]</sup>.

Le Règlement, couramment appelé RGPD (Règlement général sur la protection des données), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et sera automatiquement d'application deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie qu'à partir du 24 mai 2016 et pendant le délai de deux ans de mise en application, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part une obligation négative, appelée « devoir d'abstention ». Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) d'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

---

<sup>[1]</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

## **I. OBJET ET CONTEXTE**

1. Le Ministre du Travail (ci-après le « demandeur ») soumet pour avis un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'accès de certaines administrations publiques au Casier judiciaire central (ci-après le « projet d'arrêté royal »).
2. L'objectif est de permettre l'accès à certains services du Service public fédéral (SPF) Emploi, Travail et Concertation sociale d'accéder au Casier judiciaire central en raison des compétences légales qui leur ont été attribuées.
3. Ainsi que le rappelle le rapport au Roi, une des finalités du Casier judiciaire central est la communication des renseignements qui y sont enregistrés aux autorités administratives afin d'appliquer des dispositions nécessitant la connaissance du passé judiciaire des personnes concernées par des mesures administratives<sup>1</sup>.
4. L'article 594 du Code d'instruction criminelle prévoit que le Roi peut autoriser certaines administrations publiques, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis de la Commission, à accéder aux informations enregistrées dans le Casier judiciaire central, uniquement dans le cadre d'une fin déterminée par ou en vertu de la loi, à l'exception de certaines décisions. Le projet d'arrêté royal exécute cette disposition et insère les articles 28/3 à 28/7 dans l'arrêté royal du 19 juillet 2001 *relatif à l'accès de certaines administrations publiques au Casier judiciaire central*<sup>2</sup>.
5. Comme le précise le demandeur dans sa demande d'avis, un projet d'arrêté royal similaire<sup>3</sup> avait déjà été soumis pour avis à la Commission en date du 16 avril 2010 (ci-après le « projet d'arrêté royal de 2010 ») et avait fait l'objet de l'avis n° 20/2010 du 9 juin 2010<sup>4</sup> (ci-après l'« avis 20/2010 »).
6. A cet égard, le projet d'arrêté royal de 2010 prévoyait l'accès des services suivants du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : la Direction générale Contrôle des Lois sociales, la Direction générale Contrôle du Bien-être au Travail, la Direction des distinctions honorifiques de la Direction générale Humanisation du Travail et la Direction des amendes administratives<sup>5</sup>. L'actuel projet

---

<sup>1</sup> Article 589, alinéa 2, 2° du Code d'instruction criminelle rétabli par l'article 3 de la loi du 8 août 1997 *relative au Casier judiciaire central*, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1808/12/16/1808121650/justel>.

<sup>2</sup> <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2001/07/19/2001009579/justel>.

<sup>3</sup> Egalement intitulé projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'accès de certaines administrations publiques au Casier judiciaire central.

<sup>4</sup> [https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_20\\_2010\\_0.pdf](https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_20_2010_0.pdf).

<sup>5</sup> Division des études juridiques, de la documentation et du contentieux.

prévoit l'accès pour les mêmes services hormis la Direction des distinctions honorifiques<sup>6</sup>, ainsi que pour la Direction générale Relations collectives de travail, Division de la conciliation sociale.

7. Les dispositions du projet d'arrêté royal seront examinées à la lumière de cet avis 20/2010.

## **II. EXAMEN DU PROJET D'ARRETE ROYAL**

### II.1. Rappel des principes applicables

8. La Commission rappelle que les informations enregistrées dans le Casier judiciaire central sont des données sensibles dont le traitement est interdit sauf dans les cas limitatifs énumérés à l'article 8, § 2 de la LVP. En l'espèce, l'accès peut être accordé par le Roi en vertu de l'article 594 du Code d'instruction criminelle uniquement dans le cadre d'une fin déterminée par ou en vertu d'une loi. La Commission doit dès lors vérifier si ce traitement est nécessaire à la réalisation de finalités fixées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, conformément à l'article 8, § 2, b) de la loi vie privée, ou s'il répond aux conditions fixées par l'article 10 du RGPD.
9. Elle constate également que le projet d'arrêté royal se fonde sur une disposition légale (article 594 du Code d'instruction criminelle) et qu'en vertu de cette disposition, il est l'instrument normatif requis pour autoriser les services du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale à accéder aux informations enregistrées dans le Casier judiciaire central.

### II.2. Légitimité, finalité et proportionnalité de l'accès des différents services

- a) Accès de la Direction générale Contrôle des Lois sociales (article 1<sup>er</sup> du projet d'arrêté royal) et de la Direction générale Contrôle du Bien-être au Travail (article 2)

10. A l'instar du projet d'arrêté royal de 2010, l'actuel projet d'arrêté royal autorise l'accès des inspecteurs sociaux dans le cadre de la surveillance des lois dont ils sont chargés de surveiller le respect et de la communication de renseignements par d'autres administrations (articles 17 et 55 du Code pénal social qui ont remplacé les anciens articles 1 et 6 de la loi abrogée du 16 novembre 1972 *concernant l'inspection du travail*<sup>7</sup>).

---

<sup>6</sup> La Commission avait fait remarquer que l'arrêté royal du 7 novembre 1847 *instituant un signe de distinction à titre de récompense pour les ouvriers et artisans* ne pouvait être considéré comme constituant en soi une base légale justifiant un accès au casier judiciaire, points 13 à 17 et dispositif de l'avis 20/2010.

<sup>7</sup> <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1972/11/16/1972111604/justel>.

11. Les finalités déterminées et explicites au sens de l'article 4, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> n'étaient pas formulées dans le texte du projet d'arrêté royal de 2010. Ces finalités sont à présent précisées dans le commentaire des articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet actuel qui explique, à l'instar des explications complémentaires qui avaient été fournies suite à l'examen du projet d'arrêté royal de 2010, que *« Les inspecteurs sociaux ont besoin d'être au courant des éventuels antécédents et condamnations judiciaires. L'existence ou non de condamnations judiciaires est prise en compte dans leur décision de dresser un procès-verbal plutôt que de donner un avertissement au contrevenant et de lui fixer un délai pour se mettre en ordre »*.
  12. Le projet d'arrêté royal précise que les données auxquelles les inspecteurs sociaux ont uniquement accès sont en ce qui concerne le contrôle des lois sociales les *« condamnations pour des infractions au Code pénal social, en matière de traite des êtres humains, aux règlements en matière de transport, en matière de discrimination et de racisme, en matière de fraude dans le cadre d'une faillite, en matière d'escroquerie, en matière d'abus de confiance, en matière de faux en écriture, en matière de protection des ressources publiques ou de l'ordre social et en matière de délits de violence »*, et en ce qui concerne la législation sur le bien-être au travail *« les condamnations pour des infractions à la législation du bien-être au travail »*.
  13. La Commission estime que la formulation des données accessibles aux inspecteurs sociaux en charge du contrôle des lois sociales peut prêter à confusion dès lors qu'elle peut laisser penser que les condamnations peuvent porter sur des infractions de droit commun (racisme, escroquerie, abus de confiance, faux en écriture, délits de violence,...) et invite le demandeur à plus de précisions dans le texte du projet d'arrêté royal et dans le commentaire d'article.
  14. Elle rappelle par ailleurs que le Casier judiciaire central ne peut être consulté que lorsque l'inspecteur social constate une infraction ou à tout le moins qu'il dispose d'éléments suffisamment graves, précis et concordants qu'une infraction a été commise, et qu'il ne peut y avoir de contrôle proactif de la part des inspecteurs sociaux sur la base des condamnations extraites du Casier judiciaire central (v. le point 10 de l'avis 20/2010 et les autres avis cités).
- b) Accès de la Direction des amendes administratives (article 3 du projet d'arrêté royal)
15. L'actuel projet d'arrêté royal permet également l'accès des fonctionnaires de la Direction des amendes administratives dans le cadre de l'application des articles 76 (réquisition de renseignements complémentaires auprès des services de l'Etat) et 84 du Code pénal social (décision infligeant l'amende administrative). Cet accès est comparable à celui qui était prévu par le projet d'arrêté royal de 2010, dans le cadre de l'application de l'article 7, § 4 de la loi abrogée

pour le fédéral du 30 juin 1971 *relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales*<sup>8</sup> (décision fixant le montant de l'amende administrative).

16. Le commentaire d'article précise la finalité de l'accès dès lors que « *L'administration compétente fixe le montant de l'amende administrative en tenant compte notamment de l'existence ou non d'antécédents judiciaires* ».
17. S'agissant de cette finalité spécifique, la Commission se demande s'il ne devrait pas également être renvoyé aux articles 111 et 115 du Code pénal social relatives aux circonstances atténuantes et également à la récidive en matière d'amendes administratives pour légitimer l'accès de la Direction des amendes administratives. L'arrêté royal de 2010 renvoyait à cet égard vers les anciennes dispositions équivalentes des articles 1 *ter* relatif aux circonstances atténuantes et 12 *ter* relatif à la récidive de la loi précitée du 30 juin 1971 *relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales*. Contrairement à l'article 12 *ter* précité qui ne vise que le cas de récidive en matière d'amende administrative et qui ne constituait pas une base légale pertinente (v. le point 23 de l'avis 20/2010), l'article 115 du Code pénal social vise le cas de récidive qui suit une décision judiciaire déclarant la culpabilité.
18. La Commission note positivement que les données accédées sont uniquement les « *condamnations pour des infractions aux lois sociales* ».
- c) Accès de la Direction générale Relation collectives de travail, Division de la conciliation sociale (article 4 du projet d'arrêté royal)
19. Le projet d'arrêté royal prévoit enfin d'autoriser l'accès de fonctionnaires de la Direction générale Relation collectives de travail, Division de la conciliation sociale dans le cadre de la reconnaissance des ouvriers portuaires.
20. La finalité de l'accès est explicité par le demandeur en ces termes : « *La reconnaissance des ouvriers portuaires est accordée par la commission administrative qui est créée au sein de la sous-commission paritaire concernée. Vu la responsabilité du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale en la matière, les conditions d'octroi sont contrôlées strictement afin d'être certain qu'aucune reconnaissance n'est donnée à quelqu'un qui n'a pas une bonne conduite et de bons mœurs* ».

---

<sup>8</sup> <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1971/06/30/1971063001/justel>.

21. Les données accessibles sont suivant le texte du projet d'arrêté royal uniquement les « *données sur la bonne vie et mœurs* ». La Commission constate effectivement que l'article 4, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de l'arrêté royal du 5 juillet 2004 *relatif à la reconnaissance des ouvriers portuaires dans les zones portuaires tombant dans le champ d'application de la loi du 8 juin 1972 organisant le travail portuaire*<sup>9</sup> prévoit qu'une des conditions de reconnaissance comme ouvrier portuaire est d'« *être de bonne conduite et mœurs* ».
22. Cela étant, étant donné le caractère abstrait de la notion de « *données sur la bonne vie et mœurs* » sur lesquelles portent l'accès, elle invite le demandeur à limiter l'accès aux données qui figurent sur l'extrait du Casier judiciaire central qui a remplacé le certificat de bonne conduite, vie et mœurs.

### II.3. Personnes titulaires de l'accès

23. Aussi bien pour la Direction générale Contrôle des Lois sociales, la Direction générale Contrôle du Bien-être au Travail et la Direction générale Relation collectives de travail, Division de la conciliation, l'accès est accordé au fonctionnaire dirigeant de la direction concernée et aux membres du personnel de cette direction que le fonctionnaire dirigeant désigne nommément et par écrit cet effet, en raison des fonctions qu'ils occupent.
24. A nouveau, la Commission constate avec satisfaction que le fonctionnaire dirigeant des différentes directions devra désigner par écrit les membres du personnel de sa direction qui, en raison de leurs fonctions, pourront accéder à certaines données du Casier judiciaire central (cf. point 27 de l'avis 20/2010). Elle insiste à nouveau pour que, dans le cadre de la mise en œuvre de l'arrêté royal, ce soient les responsabilités de la fonction au sein de la direction concernée qui constituent le point de départ de la désignation des personnes ayant accès au Casier judiciaire central. La Commission attire l'attention sur le fait que cette exigence est fondée sur les articles 4, § 2 et 16 de la LVP selon lesquels le responsable du traitement doit s'assurer du respect de la loi vie privée et doit veiller à ce que, pour les personnes agissant sous son autorité, l'accès aux données et les possibilités de traitement soient limitées à ce dont ces personnes ont besoin pour l'exercice de leurs fonctions ou à ce qui est nécessaire au service. La désignation nominative des personnes ne peut s'écarter de cette exigence de la loi vie privée (voyez également en ce sens les avis 15/2004<sup>10</sup> et 01/2006<sup>11</sup>).

---

<sup>9</sup> <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2004/07/05/2004202238/justel>.

<sup>10</sup> Avis n° 15/2004 du 25 novembre 2004 sur un avant-projet de loi portant simplification de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée, [https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_15\\_2004\\_0.pdf](https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_15_2004_0.pdf).

<sup>11</sup> Avis n° 01/2006 du 18 janvier 2006 relatif à une demande d'avis du Service Public Fédéral Intérieur sur le projet d'arrêté royal relatif à la désignation des personnes travaillant au sein de la Direction générale Politique de Sécurité et de Prévention,

25. Pour la Direction des amendes administratives, les personnes ayant accès aux données sont les fonctionnaires de la Direction des amendes administratives, désignés par l'article 10 de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> juillet 2011 *portant exécution des articles 16, 13°, 17, 20, 63, 70 et 88 du Code pénal social et fixant la date d'entrée en vigueur de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social*<sup>12</sup>. Cet article désigne nommément les fonctionnaires chargés d'infliger les amendes administratives et leur fonction. La Commission constate qu'il s'agit concrètement du fonctionnaire dirigeant la Division des études juridiques, de la documentation et du contentieux du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale au sein de laquelle la Direction des amendes administratives se trouve, du fonctionnaire dirigeant la Direction des amendes administratives et des attachés au sein de cette direction.
26. La Commission rappelle que le principe selon lequel l'accès n'est accordé qu'aux personnes auxquelles il est utile dans le cadre de l'exécution de leurs tâches doit être étendu à la direction. Comme mentionné dans ses avis 18/2006<sup>13</sup> et 20/2010, un accès accordé à la personne dirigeant l'autorité compétente mais qui n'en a pas besoin pour exercer ses fonctions doit être considéré comme excessif (article 4, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la loi vie privée). En effet, un contrôle de l'utilisation correcte de l'accès au Casier judiciaire central nécessite que la personne dirigeante ait la possibilité de pouvoir contrôler quelles sont les informations qui ont été consultées et par quels agents mais ne requiert pas pour autant que cette personne ait elle-même accès au casier judiciaire. Par conséquent, la Commission recommande de modifier le projet d'arrêté royal et de prévoir que le fonctionnaire dirigeant est autorisé à accéder aux informations enregistrées dans le Casier judiciaire central en raison des fonctions qu'il occupe.

### **III. CONCLUSION**

27. La Commission note que le demandeur a tenu compte de ses remarques formulées dans son avis n° 20/2010 en ce qui concerne :
- la précision des finalités déterminées et explicites pour lesquelles la connaissance des antécédents judiciaires est nécessaire aux inspecteurs sociaux (point 10) ;
  - l'accès de la direction générale Humanisation du travail aux données du Casier judiciaire central lors de l'octroi de distinctions honorifiques non prévues par la loi du 1<sup>er</sup> mai 2006, faute de base légale (point 17 et dispositif) ; cet accès n'est à présent plus prévu.

---

Direction Sécurité privée, ayant directement accès aux données figurant au casier judiciaire central, [https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_01\\_2006\\_0.pdf](https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_01_2006_0.pdf).

<sup>12</sup> <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2011/07/01/2011009491/justel>.

<sup>13</sup> Avis n° 18/2006 du 12 juillet 2006 sur le projet d'arrêté royal organisant l'accès de certaines autorités publiques au casier judiciaire central, p.3, [https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis\\_18\\_2006.pdf](https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_18_2006.pdf).



28. Elle épingle néanmoins quelques points problématiques à propos desquels elle formule des remarques et qui concernent :
- la formulation moins équivoque des condamnations ayant trait au Code pénal social accessibles aux inspecteurs sociaux en charge du contrôle des lois sociales (point 13) ;
  - la précision des circonstances dans lesquelles les inspecteurs sociaux peuvent uniquement consulter le Casier judiciaire central (point 14) ;
  - le renvoi vers les articles 111 et 115 du Code pénal social pour légitimer l'accès de la Direction des amendes administratives (point 17) ;
  - la limitation de l'accès aux données qui figurent sur l'extrait du Casier judiciaire central en ce qui concerne la Direction générale Relation collectives de travail, Division de la conciliation sociale (point 22) ;
  - les conditions de la désignation des personnes ayant accès au Casier judiciaire central (point 24) ;
  - la motivation de l'octroi de l'accès au fonctionnaire dirigeant (point 26).

#### **PAR CES MOTIFS**

**La Commission** émet un avis **favorable** concernant le projet d'arrêté royal, à condition de tenir compte des remarques résumées au point 28.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere