

AVIS N° 22 / 2006 du 12 juillet 2006

N. Réf. : SA2 / A / 2006 / 018

OBJET : Avis relatif au projet de loi *modifiant plusieurs dispositions relatives au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, dont celles relatives à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail.*

La Commission de la protection de la vie privée ;

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*, en particulier l'art. 29 ;

Vu la demande d'avis du Ministre du Travail et de l'Informatisation du 12 mai 2006 ;

Vu le rapport de Madame LEPOIVRE ;

Emet, le 12 juillet 2006, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Le ministre du Travail et de l'Informatisation a demandé à la Commission d'émettre un avis sur le projet de loi *modifiant diverses dispositions relatives au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, dont celles relatives à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail* (ci-après le projet de loi).

II. CONTEXTE ET COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI

L'article 16 du projet de loi introduit un article 32 sexies decies dans la loi du 4 août 1996 *relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail*.

L'article 32 sexies decies stipule que par dérogation à l'article 10 de 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 dénommée la LVP, ndlr.), la personne concernée a accès aux données à caractère personnel et à l'origine de ces données dans les limites strictement définies aux articles 32 quater decies, deuxième alinéa, 1°, 2°, 4° et 32 quinquies decies du projet de loi.

L'article vise à prévoir que les travailleurs qui sont impliqués dans une plainte formelle pour violence, harcèlement moral ou sexuel au travail (plaignant et personne mise en cause), puissent uniquement avoir accès à des documents définis qui sont établis lors du traitement de la plainte formelle.

Cette disposition limite donc l'accès aux données à caractère personnel étant donné qu'un certain nombre de données concernant des personnes comportent des avis subjectifs, étant donné qu'un accès à ces données peut empêcher le bon déroulement de la procédure interne et étant donné qu'il est nécessaire de parvenir à un traitement serein de la plainte, de manière à éviter, par un accès précipité à des données à caractère personnel, d'aggraver l'ambiance de travail dans l'entreprise.

En application de l'article 10, § 1, premier alinéa, b de la LVP, "*la personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement, la communication des données faisant l'objet du traitement, ainsi que de toute information disponible sur l'origine de ces données*". En vertu de cette législation, la personne concernée a accès aux données à caractère personnel, c'est-à-dire toute information qui a trait à cette personne (même si celle-ci provient d'un tiers).

Cette disposition n'est pas adaptée à la procédure interne qui a été instaurée dans le cadre de la loi sur le bien-être.

Les travailleurs qui sont impliqués dans une plainte formelle pour violence, harcèlement moral ou sexuel au travail n'auraient donc pas accès :

- au document qui contient la plainte motivée ;
- aux documents qui contiennent les déclarations des personnes qui ont été entendues par le conseiller en prévention ;
- à la partie du rapport du conseiller en prévention qui contient les propositions concernant les mesures de prévention collectives ;
- aux données particulières de nature personnelle constatées par le conseiller en prévention lors des démarches qu'il a entreprises et qui lui sont réservées exclusivement.

III. COMMENTAIRE GENERAL

1. Le nouvel article 32 sexies decies à introduire dans la loi du 4 août 1996 *relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail*, vise à ce que les travailleurs qui sont impliqués dans une plainte formelle pour violence, harcèlement moral ou sexuel au travail, aient uniquement accès à des documents définis qui sont établis lors du traitement de la plainte formelle. Cette disposition limite donc l'accès aux données à caractère personnel au sens de l'article 10 de la LVP.

2. A vrai dire, la demande de celui qui requiert l'avis revient à savoir si, aux yeux de la Commission, la limitation légale proposée à l'accès aux données à caractère personnel est bien acceptable, vu la LVP, en particulier vu l'article 10 de la LVP.

3. L'article 10, § 1 de la LVP s'énonce comme suit : "*La personne concernée qui apporte la preuve de son identité a le droit d'obtenir du responsable du traitement :*

a) la confirmation que des données la concernant sont ou ne sont pas traitées, ainsi que des informations portant au moins sur les finalités du traitement, les catégories de données sur lesquelles il porte et les catégories de destinataires auxquels les données sont communiquées ;

b) la communication, sous une forme intelligible, des données faisant l'objet des traitements, ainsi que de toute information disponible sur l'origine de ces données ;

c) (...);

d) (...).

A cette fin, la personne concernée adresse une demande datée et signée au responsable du traitement ou à toute autre personne désignée par le Roi.

Les renseignements sont communiqués sans délai et au plus tard dans les quarante-cinq jours de la réception de la demande.

Le Roi peut fixer les modalités pour l'exercice du droit visé à l'alinéa 1."

4. Le Roi l'a également fait dans l'article 32 de l'arrêté royal du 13 février 2001 *portant exécution de la LVP* : "*Toute personne, justifiant de son identité, a le droit d'obtenir, dans les conditions prévues par la loi, communication de l'information visée à l'article 10 de la loi, en adressant une demande signée et datée qu'elle remet sur place ou qu'elle envoie par la poste ou par tout moyen de télécommunication :*

** soit au responsable du traitement ou à son représentant en Belgique, ou à l'un de ses mandataires ou préposés ;*

** soit au sous-traitant du traitement des données à caractère personnel qui la communique, le cas échéant, à une des personnes mentionnées ci-dessus.*

En cas de remise de la demande sur place, la personne qui la reçoit délivre immédiatement un accusé de réception daté et signé à l'auteur de la demande".

5. Les dispositions de l'article 10 de la LVP et de l'article 32 de l'arrêté royal précité ont été adoptées en application de l'article 12 de 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* (ci-après la directive). Pour pouvoir fournir une réponse au demandeur de l'avis, la Commission souhaite d'abord rappeler la directive.

Préambule de cette directive

6. Considérant 41 : "*Considérant que toute personne doit pouvoir bénéficier du droit d'accès aux données la concernant qui font l'objet d'un traitement, afin de s'assurer notamment de leur exactitude et de la licéité de leur traitement (...)*"

7. Considérant 42 : "*Considérant que les Etats membres peuvent, dans l'intérêt de la personne concernée ou en vue de protéger les droits et libertés d'autrui, limiter les droits d'accès et d'information (...)*"

8. Ces considérants du préambule de la directive indiquent déjà que le droit d'accès constitue en effet le point de départ, mais que des limitations à ce droit d'accès ne sont pas inconcevables.

La directive proprement dite

9. La directive proprement dite traite du droit d'accès à l'article 12: "*Les Etats membres garantissent à toute personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement :*

a) sans contrainte, à des intervalles raisonnables et sans délais ou frais excessifs :

- *la confirmation que des données la concernant sont ou ne sont pas traitées, ainsi que des informations portant au moins sur les finalités du traitement, les catégories de données sur lesquelles il porte et les destinataires ou les catégories de destinataires auxquels les données sont communiquées ;*
- *la communication, sous une forme intelligible, des données faisant l'objet des traitements, ainsi que de toute information disponible sur l'origine des données ; (...)*"

10. L'article 13, premier alinéa de la directive indique également que "*Les Etats membres peuvent prendre des mesures législatives visant à limiter la portée des obligations et des droits prévus à l'article 6 paragraphe 1, à l'article 10, à l'article 11 paragraphe 1 et aux articles 12 (droit d'accès, ndlr) et 21, lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder : (...) g) la protection de la personne concernée et des droits et libertés d'autrui*".

11. On peut déduire de ce qui précède deux éléments importants :

D'une part, le point de départ de principe (voir article 10 de la LVP et article 12 de la directive), selon lequel la personne concernée a le droit de prendre connaissance :

-de données la concernant dès que celles-ci ont été reprises dans un traitement ;
-du contenu des données la concernant, donc pas uniquement des données obtenues auprès de la personne concernée elle-même mais aussi concernant l'origine des données.

D'autre part, la possibilité de prendre, en tout cas sur la base de l'article 13 de la directive¹, des dispositions légales pour limiter le droit d'accès de la personne concernée à ses données, en particulier si ceci est nécessaire pour protéger la personne concernée ou les droits et libertés d'autrui. Cette disposition peut donc, vu son effet direct, offrir un fondement juridique à certaines restrictions légales au droit de consultation.

12. L'article 16 du présent projet de loi veut se présenter comme une telle limitation légale par laquelle les travailleurs qui sont impliqués dans une plainte formelle pour violence, harcèlement moral ou sexuel au travail, auraient uniquement accès à des documents définis qui sont établis lors du traitement de la plainte formelle par l'introduction de l'article 32 sexies decies de la loi du 4 août 1996 *relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail*. L'article du projet de loi veut donc, au niveau du droit de consultation, déroger, en tant que *lex specialis*, à ce que la LVP a prescrit à ce sujet comme loi générale.

¹ L'article 10 de la LVP ne prévoit par contre pas cette possibilité.

IV. DISCUSSION CONCRETE

13. L'article 32 sexies decies stipule que *"par dérogation à l'article 10 de la LVP, la personne concernée a accès aux données à caractère personnel et à l'origine de ces données dans les limites strictement définies aux articles 32 quater decies, deuxième alinéa, 1°, 2°, 4° et 32 quinquies decies du projet de loi."*

14. La Commission souhaite que la terminologie de la LVP soit conservée de manière à éviter tout malentendu sur la portée du concept "données personnelles"². La LVP parle en effet de "données à caractère personnel", c.-à-d. *"toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable, est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale"* (article 1 de la LVP).

15. La Commission pense qu'il est plutôt curieux que seuls les informations ou documents dont l'accès n'est pas refusé aux personnes concernées soient explicitement énumérés dans le projet de loi proprement dit, alors que les informations ou documents dont l'accès leur est refusé se retrouvent exclusivement explicitement dans l'exposé des motifs du projet de loi.

16. La Commission aurait plutôt espéré le contraire, dans la mesure où l'accès aux informations ou documents susdits représente une confirmation ou une application pure et simple du droit fondamental relevant de l'article 10 de la LVP, alors que le non-accès aux informations ou documents visés constitue une limitation à ce droit fondamental. Il ne faut pas oublier que le droit de prendre connaissance des informations mentionnées à l'article 10 de la LVP, permet aux personnes concernées d'exercer un contrôle sur les données les concernant qui sont reprises dans un traitement et de protéger ainsi leur vie privée.

17. La Commission propose donc que les informations ou documents qui sont soustraits au droit de consultation des personnes concernées soient mentionnés explicitement dans le projet de loi proprement dit et non pas uniquement dans l'exposé des motifs dudit projet de loi.

Informations et documents auxquels les personnes concernées auraient accès en vertu du projet de loi dans le cadre de la procédure interne.

18. L'accès aux données est limité à celles qui sont énumérées à l'article 32 sexies decies du projet de loi :

- les faits reprochés à la personne mise en cause (voir article 32 quater decies, deuxième alinéa, 2° du projet de loi) ;
- les informations jugées utiles par le conseiller en prévention ou la personne de confiance pour le bon déroulement de la conciliation (voir article 32 quater decies, deuxième alinéa, 1° du projet de loi) ;
- les informations selon lesquelles l'employeur a été informé qu'une plainte motivée a été déposée (voir article 32 quater decies, deuxième alinéa, 4° du projet de loi) ;
- la demande d'intervention de l'inspection prévue à l'article 32 septies (voir article 32 quater decies, deuxième paragraphe, 4° du projet de loi) ;
- lorsque l'employeur envisage de prendre des mesures qui peuvent modifier les conditions de travail du travailleur ou lorsque le travailleur envisage d'introduire une action en justice, les éléments suivants du rapport du conseiller en prévention : le compte-rendu des faits ; la constatation que, selon le conseiller en prévention, les faits peuvent être considérés ou non

² Cette remarque n'est valable que pour la version en néerlandais de l'article du projet de loi. La version en français ne parle en effet pas de "données personnelles", mais bien de "données à caractère personnel".

comme de la violence ou du harcèlement moral ou sexuel au travail et la justification de cette constatation ; le résultat de la tentative de conciliation ; l'analyse de toutes les causes des faits ; les mesures à prendre afin de faire cesser les faits dans le cas individuel ou les recommandations à l'employeur de prendre des mesures individuelles appropriées dans le cadre de la prévention de la charge psychosociale (voir article 32 quinquies decies du projet de loi).

19. Attendu qu'il s'agit ici d'informations ou de documents dont l'accès par les personnes concernées est explicitement prévu par le projet de loi, ceci ne nécessite pas d'autres commentaires de la part de la Commission, car (ceci n'est) rien d'autre que la consécration du droit selon l'article 10 de la LVP.

20. Par contre, une étude précise suivra concernant les informations ou les documents dont l'accès par personnes concernées est interdit par le projet de loi actuel et les motifs qui sont avancés à ce sujet dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Documents auxquels les personnes concernées n'auraient pas accès en vertu du projet de loi dans le cadre de la procédure interne.

I. Le document contenant la plainte motivée.

Justification du nonaccès dans l'exposé des motifs

21. Aucune justification n'est donnée dans l'exposé des motifs concernant la raison pour laquelle le demandeur n'aurait pas d'accès au document concerné. La justification du nonaccès dans le chef du défendeur semble être la même que celle énoncée sous le point II (voir ci-après), à savoir que les données avancées ici sont souvent teintées émotionnellement et sont tellement liées aux personnes que l'accès à celles-ci par le défendeur pourrait dégrader encore plus le climat relationnel au sein de l'entreprise.

Commentaire de la Commission

22. Le fait que la personne qui fait l'objet de la plainte n'ait pas accès au document concerné peut être accepté par la Commission. Par contre, la Commission ne voit pas pourquoi ceci devrait également s'appliquer à la personne qui considère être l'objet de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail et qui, pour cette raison, a introduit une plainte auprès du conseiller en prévention ou de la personne de confiance. Le nonaccès dans le chef du demandeur n'est pas, comme on vient de le dire, motivé dans l'exposé des motifs.

23. Ce dernier point est bien le cas pour le nonaccès (par les deux parties concernées) à l'égard des informations et des documents qui seront discutés ci-après sous les numéros II à IV inclus.

II. Les documents contenant les déclarations des personnes qui ont été entendues par le conseiller en prévention.

Justification du nonaccès dans l'exposé des motifs

24. Les données de nature personnelle auxquelles la personne concernée pourrait avoir accès consistent en des appréciations subjectives par des tiers. Ce que les personnes entendues disent ne se limite pas à des faits ou à des comportements dont elles auraient été les témoins, mais comporte également des appréciations subjectives sur la personne même de l'intéressé. L'accès à ce type de données peut engendrer une dégradation plus importante du climat rationnel. Or, c'est précisément ce que la procédure interne veut éviter.

25. Les témoins qui savent que leurs déclarations sont accessibles aux parties, limiteraient ces déclarations par crainte de représailles, d'autant plus que la loi relative à la protection de la vie privée offre la possibilité à la personne concernée d'avoir accès à l'identité de l'auteur des données. Il existe donc un risque que le conseiller en prévention ne reçoive pas des informations qui sont importantes pour son analyse.

Commentaire de la Commission

26. Le droit d'accès peut non seulement être exercé à l'égard de données à caractère personnel objectives, mais peut également être invoqué concernant des données subjectives.

27. Le droit de corriger des données subjectives, droit qui découle du droit de consultation, a d'ailleurs été abordé lors de la discussion parlementaire de la LVP.

28. Le simple fait que les propos sur les personnes concernées soient relatifs à une appréciation ne pourrait donc pas suffire pour en interdire l'accès à ces personnes concernées.

29. La Commission juge plus convaincants les arguments suivants qui ont été avancés dans l'exposé des motifs, à savoir :

- que l'information qui est fournie par les personnes entendues est souvent teintée émotionnellement et est donc tellement liée à la personne que son accès par les personnes concernées pourrait encore dégrader le climat relationnel dans l'entreprise.

- que les témoins qui savent que leurs déclarations, y compris leur identité, sont accessibles aux intéressés, ne se sentiront plus totalement libres de s'exprimer sans détour, ce qui diminuera la qualité du transfert d'information et impliquera le fait que le conseiller en prévention ne reçoit pas des informations qui sont importantes pour son analyse.

30. L'exercice du droit de l'article 10 de la LVP peut en effet poser des problèmes dans le présent contexte. En effet, il s'agit pour ainsi dire de données qui se rapportent à la fois aux personnes concernées (demandeur/défendeur, autrement dit les personnes à propos desquelles l'information est fournie) et aux tiers (les personnes qui apportent ces informations). En tout cas, il ne s'agit plus de données qui traiteraient encore simplement des personnes concernées). Alors que dans ce cas, il faut supposer que toutes les personnes (à savoir les intéressés et les tiers) auxquelles les données se rapportent ont accès en principe à ces données, ce qui revient en fait à dire que le projet de loi souhaite exclure l'accès par les personnes concernées à ces déclarations, de manière à protéger la vie privée desdits tiers.

31. Par "analogie", on peut trouver une inspiration pour ce point de vue, dans :

- L'avis de la Commission du 10 mai 2004, concernant l'avant-projet de décret modifiant les décrets relatifs à l'assistance spéciale à la jeunesse, coordonnés le 4 avril 1990.

32. Dans cet avis, la Commission formulait ce qui suit *"il est envisageable qu'après évaluation des intérêts, le responsable du traitement laisse l'intéressé prendre connaissance uniquement du contenu des informations le concernant, via son droit de consultation, mais ne lui fournisse aucun renseignement quant à l'identité de la personne qui a fourni ces données ni sur des éléments des informations fournies qui pourraient permettre aisément d'identifier cette personne, parce qu'alors, l'accès à une consultation 'complète' porterait atteinte à la vie privée de celui qui a fourni les données."*

- L'avis du Groupe 29³ du 1^{er} février 2006 *relatif à l'application des règles européennes de protection des données aux dispositifs internes d'alerte professionnelle ("whistleblowing") dans les domaines bancaire, de la comptabilité, du contrôle interne des comptes, de l'audit, de la lutte contre la corruption et les infractions financières.*

33. Le Groupe 29 a considéré ici que le défendeur ne peut obtenir des informations concernant l'identité de "l'avertisseur" sur la base du droit d'accès du défendeur sauf lorsque "l'avertisseur" de mauvaise foi émet de fausses déclarations. Dans tous les autres cas, la confidentialité de l'identité de "l'avertisseur" doit être garantie.

- La loi du 11 avril 1994 *relative à la publicité de l'administration.*

34. Cette loi fait en sorte qu'une demande de consultation est rejetée si celle-ci ne l'emporte pas sur la confidentialité de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information de manière confidentielle à l'autorité administrative pour dénoncer un fait punissable ou jugé punissable. Cette loi permet également de rejeter une demande de consultation lorsqu'un document administratif concerne un avis ou une opinion qui a été communiqué librement et confidentiellement à l'autorité. Ces exceptions à la consultation visent à protéger la vie privée de tiers.

III. La partie du rapport du conseiller en prévention contenant les propositions en matière de mesures de prévention collectives.

Justification du non-accès dans l'exposé des motifs

35. Il ne s'agit pas de données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992, étant donné qu'il ne s'agit pas d'informations qui ont trait à une personne physique, mais plutôt à des informations qui concernent la prévention générale dans l'entreprise.

Commentaire de la Commission

36. La Commission n'a pas d'objection à l'égard du non-accès. Comme l'indique l'exposé des motifs, les recommandations du conseiller en prévention qui se rapportent aux mesures de prévention collectives à prendre n'ont qu'un intérêt pour l'employeur qui peut corriger sa politique sur la base de ces recommandations.

IV. Les données particulières de nature personnelle constatées par le conseiller en prévention suite aux mesures qu'il a prises et qui sont exclusivement de son ressort.

Justification du non-accès dans l'exposé des motifs

37. Il s'agit en l'occurrence de notes personnelles du conseiller en prévention qui contiennent ses questions, demandes, impressions, suppositions, hypothèses de travail et remarques personnelles notées par ses soins au cours de son enquête. Ces notes sont un instrument de travail personnel pour le conseiller en prévention qui lui permettent de définir les mesures qu'il doit encore prendre, les éléments auxquels il doit accorder une attention particulière et qui lui permettent éventuellement de poser un diagnostic provisoire. Tous ces éléments aideront le conseiller en prévention à tirer ses conclusions. La législation ne permet pas à la personne concernée d'accéder à ces données, étant donné que cet accès peut nuire à la relation de confiance qui doit exister entre ladite personne et le conseiller en prévention.

³ L'organe consultatif européen indépendant en matière de protection des données et de la vie privée.

Commentaire de la Commission

38. La Commission constate que le projet de loi explicite bien ce que l'on entend par "notes personnelles" du conseiller en prévention.

39. Etant donné que cette notion est définie, ne fût-ce que dans l'exposé des motifs, certaines données à caractère personnel qui ne peuvent pas ou ne peuvent plus passer pour des notes personnelles, ne pourront donc pas ou plus, pour cette raison, être soustraites au droit de prendre connaissance des personnes concernées. Ceci évite que le conseiller en prévention puisse décider lui-même des données qu'il veut soustraire au droit de consultation en les qualifiant (trop longtemps) de "notes personnelles".

40. Bien que l'on puisse se demander, d'une part, si la notion de "notes personnelles" pourrait exister (soit les notes continuent à avoir de l'importance pour l'enquête et doivent donc pouvoir être consultées par les intéressés, soit elles ne sont pas pertinentes pour l'enquête et sont disproportionnées), la Commission peut comprendre, d'autre part, que le conseiller en prévention ne peut pas parvenir immédiatement à des conclusions définitives concernant l'enquête en cours et que de telles notes personnelles, pour cette raison, peuvent d'abord contenir des indications ou des interprétations non pertinentes ou même inexactes de la problématique abordée dans le cas présent. Sous cet angle, on pourrait affirmer qu'une consultation (prématurée) par les personnes concernées de ces données à caractère personnel provisoires qui ne sont pas encore "validées" pourrait donner une image des intéressés qui ne réponde pas (encore) à la réalité et qui peut donc entraîner des conceptions erronées dans leur chef.

41. Il est donc possible et même souhaitable, pour éviter une approche improvisée, que le conseiller en prévention procède à la formulation d'hypothèses de travail, impressions, suppositions, interprétations provisoires ... lesquelles, pour cette raison, sont pour l'instant soustraites au droit de prendre connaissance en fonction du bon déroulement de la procédure interne de conciliation, d'un traitement serein de la plainte et pour éviter qu'un accès prématuré n'aggrave encore l'atmosphère de travail dans l'entreprise.

42. La motivation formulée dans l'exposé des motifs pour soutenir le nonaccès à de telles notes personnelles ne peut toutefois être partagée par la Commission. En l'occurrence, celle-ci affirme, en effet, que "*La législation ne permet pas l'accès à ces données par la personne concernée car cet accès risque de porter atteinte à la relation de confiance nécessaire entre elle et le conseiller en prévention*". La relation de confiance qui doit exister entre le conseiller en prévention et les personnes concernées a été mise sur pied pour protéger les personnes concernées et ne peut pas être invoquée contre elles pour interdire la consultation.

PAR CES MOTIFS,

La Commission émet un avis favorable à propos du projet de loi, moyennant la prise en compte des remarques formulées ci-dessus.

L'administrateur,

Le président,

(sé) Jo BARET

(sé) Michel PARISSE