

ROYAUME DE BELGIQUE

1000 Bruxelles, le

Adresse postale : Ministère de la Justice
Bd. de Waterloo, 115

Bureaux : Av. de la Porte de Hal, 5 - 8
1060 Bruxelles
Tél. : 02 / 542.72.00
Fax : 02 / 542.72.12

**COMMISSION DE LA
PROTECTION DE LA VIE PRIVEE**

AVIS N° 27 / 98 du 25 septembre 1998

N. Réf. : 10 / A / 98 / 023 / 13

**OBJET : Projet d'arrêté royal relatif à l'accès de certaines administrations publiques au
Casier judiciaire central.**

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'article 29;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Justice, du 7 août 1998;

Vu le rapport présenté par le Président,

Emet, le 25 septembre 1998, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

Le projet d'arrêté royal soumis à la Commission a pour objet d'exécuter l'article 8 de la loi du 8 août 1997 relative au Casier judiciaire central (ci-après, loi sur le Casier judiciaire). En vertu de cet article, *"le Roi peut autoriser certaines administrations publiques, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis de la Commission de la protection de la vie privée, à accéder aux informations enregistrées dans le Casier judiciaire, uniquement dans le cadre d'une fin déterminée par ou en vertu de la loi (...)"*.

Selon l'exposé des motifs de la loi sur le Casier judiciaire, cet article "consacre le rôle de banque de données joué par le Casier judiciaire au profit de certaines administrations qui ont à appliquer des dispositions nécessitant la connaissance du passé judiciaire des personnes concernées par des mesures administratives".⁽¹⁾ Les autorités administratives doivent être en possession des données nécessaires à l'application correcte des lois et règlements, notamment en matière électorale ou d'accès à des professions réglementées.

Les autorités administratives n'ont pas accès à toutes les condamnations, mesures et décisions figurant au Casier judiciaire central. Sont exclues :

- les mesures visées à l'article 7 de la loi sur le Casier judiciaire (mesures générales ou spéciales remettant en cause l'existence même de la condamnation, telles que rétractation, abrogation de la disposition sur laquelle se basait la condamnation, mesures d'amnistie,...);
- les arrêts de réhabilitation et condamnations visées par cette réhabilitation;
- les suspensions du prononcé.

En outre, les administrations publiques n'ont plus accès aux condamnations correctionnelles n'excédant pas six mois d'emprisonnement ou 500 francs d'amende après un délai de trois ans à compter de leur prononcé, sauf s'il s'agit de condamnations comportant une déchéance ou une interdiction dépassent une durée de trois ans ou dont la connaissance leur est indispensable pour l'application d'une disposition légale ou réglementaire.

En ce qui concerne la demande d'accès au Casier judiciaire central que les administrations publiques doivent formuler, la procédure retenue est relativement similaire à celle prévue pour les demandes d'accès au Registre national des personnes physiques (accès accordé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres après avis de la Commission). Le projet d'arrêté royal soumis à la Commission a toutefois regroupé en un seul texte toutes les demandes d'accès, car cela paraissait plus simple et plus lisible que des arrêtés royaux distincts. Chaque service autorisé à accéder au Casier judiciaire central fait l'objet d'un article du projet d'Arrêté royal. Cela ne dispense bien entendu pas la Commission d'examiner chaque demande de manière indépendante.

¹ Projet de loi relatif au Casier judiciaire central, Exposé des motifs, *Doc. Parl. Chambre*, 96/97, 988/1.

II. DISCUSSION :

II. A. Limitation de l'accès aux données pertinentes

Le Chapitre II du projet d'arrêté royal propose d'autoriser certaines administrations à accéder aux informations enregistrées dans le Casier judiciaire central pour l'accomplissement de tâches "qui requièrent la connaissance des antécédents judiciaires".

Or, les administrations concernées n'ont pas toujours besoin de connaître l'entièreté des antécédents judiciaires d'une personne, mais seulement ses antécédents concernant certains types précis d'infractions.

On peut distinguer à cet égard trois degrés d'exigences :

dans la cadre de l'attribution des emplois dans la fonction publique, il est exigé que les fonctionnaires soient de conduite "répondant aux exigences de la fonction" (cette notion a remplacé celle, trop large semble-t-il, de "conduite irréprochable"). L'autorité compétente peut refuser l'entrée en service à certaines personnes ayant encouru une condamnation, si les faits retenus sont en rapport avec la fonction à exercer.⁽²⁾ Dès lors, l'administration -dans son rôle d'employeur- a besoin de toutes les informations contenues au sujet d'une personne au Casier judiciaire central, afin d'exercer son pouvoir d'appréciation.

le Bureau fédéral d'Achats (voir art. 13 du projet d'arrêté royal) peut exclure de la participation à un marché public le fournisseur "*qui a fait l'objet d'une condamnation prononcée par un jugement ayant force de chose jugée pour tout délit affectant sa moralité professionnelle*".⁽³⁾ Dès lors, des condamnations encourues pour toute raison sans rapport avec la moralité professionnelle ne devraient pas être communiquées à cette administration. Ces données ne seraient pas pertinentes pour eux.

l'Administration de l'Aménagement du Territoire, du Logement, des Monuments et Sites de la Communauté flamande a compétence pour constater *des infractions déterminées aux articles 66 et 67, 69.4 et 71.6 du décret du 22 octobre 1996 relatif à l'Aménagement du Territoire*. C'est donc encore plus précis que l'exemple précédent. Les antécédents judiciaires ne concernant pas ces infractions ne sont pas pertinents par rapport aux finalités poursuivies par ce service.

Il paraît, dès lors, évident que, même compte tenu de la restriction de l'article 8 de la loi du 8 août 1997 relative au Casier judiciaire central (condamnation de plus de 6 mois, etc...), l'accès accordé est encore trop large - et les données communiquées non pertinentes - dans beaucoup de cas.

² Ce pouvoir d'appréciation est reconnu par le Conseil d'Etat. Voir en particulier : C.E., De Wulf, n° 10.626, 22 mai 1964; C.E., Vande Rivièrre, n° 32.325, 10 avril 1989.

³ Arrêté royal du 8 janvier 1996, relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics, art. 43, 3°.

En conséquence, il conviendrait de poser comme principe que les administrations publiques demandant un accès au Casier judiciaire central devraient définir exactement de quelles informations elles ont besoin (uniquement les condamnations basées sur tel article du Code pénal, du Code forestier,...). Dans l'hypothèse où ces administrations voient leurs compétences modifiées ultérieurement (introduction d'une nouvelle législation,...), et que leur besoin d'information évolue en conséquence, elles devraient introduire une nouvelle demande précisant les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs (nouvelles) missions.

L'organisation d'un accès sélectif, basé sur des nomenclatures (condamnations en rapport avec la législation sur le crédit, avec tel ou tel article du Code pénal,...) ne semble pas poser de problème technique majeur au service du Casier judiciaire central.

On éviterait, de la sorte, la diffusion inutile d'informations sensibles, avec tous les risques qu'elle entraîne.

Cela étant, la Commission est consciente de la difficulté posée par les infractions peu définies : quelles condamnations, mesures et décisions sont-elles prises sur base d'un "délit affectant la moralité professionnelle" ? On trouvera sans doute sous cette appellation le vol, l'escroquerie et l'abus de confiance, mais pas la non-présentation d'enfant ou une infraction aux lois sur la circulation routière... Notons également que la liste peut varier selon la profession considérée : la notion de "moralité professionnelle" ne recouvre pas les mêmes exigences pour un entrepreneur en construction que pour un enseignant, par exemple.

La Commission suggère que l'administration demandeuse d'accès soit chargée de définir de façon plus précise quelles condamnations, mesures ou décisions sont visées, de façon à limiter son accès à ce qui est strictement nécessaire. En effet, l'administration concernée a le plus souvent déjà élaboré sa "jurisprudence" en la matière. La Commission pourra alors se prononcer sur la correspondance entre la liste d'infractions ainsi établie par l'administration (vol, escroquerie, abus de biens sociaux,...) et la catégorie générale dans laquelle elles s'inscrivent ("moralité professionnelle").

II. B. Quant aux autorisations demandées par les différentes administrations publiques

Les demandes des différentes administrations, telles qu'exposées dans le projet d'arrêté royal sont trop peu motivées pour que la Commission puisse se prononcer sur base des seuls éléments. On rappelle à cet égard la procédure suivie par les autorités demandant un accès au Registre national des personnes physiques, lesquelles précisent beaucoup plus leur demande.

Dans l'état actuel du texte proposé, on ne sait précisément ni pourquoi l'exécution des missions des administrations concernées requièrent la connaissance du passé judiciaire des personnes, ni quels éléments de ce passé judiciaire sont pertinents.

Il conviendrait que les administrations définissent exactement quelles dispositions précises requièrent de leur part la connaissance des antécédents judiciaires (et quels antécédents spécifiquement).

A titre d'illustration, les recherches ont été faites pour deux demandes, figurant respectivement aux articles 18 et 19 du projet d'arrêté royal.

L'article 18 du projet d'arrêté royal concerne la demande d'accès au Casier judiciaire central de l'Administration de l'Aménagement du Territoire, du Logement, des Monuments et Sites de la Communauté flamande. Cette administration est compétente pour rechercher et constater certaines infractions en matière d'urbanisme. Les articles 68 et 70 du décret du 22 octobre 1996 relatif à l'Aménagement du Territoire donnent compétence au fonctionnaire chargé du dossier pour choisir une mesure de réparation (remise en l'état, amende, travaux d'adaptation). Le choix de cette mesure peut être influencé par une récidive éventuelle de l'auteur des faits en matière d'infractions à ce décret. Dans ce cas, il paraît justifié d'accorder un accès aux informations du Casier judiciaire central concernant des infractions de ce type commises précédemment par la personne concernée.

L'article 19 du projet d'arrêté royal concerne une demande de l'Administration de la Gestion de l'Environnement, de la Nature, du Sol et des Eaux du Département de l'Environnement et de l'Infrastructure du Ministère de la Communauté flamande, pour l'application de dispositions du Code forestier qui nécessitent la connaissance des antécédents judiciaires. Or, si les agents de cette administration ont bien compétence pour rechercher et poursuivre les infractions au Code forestier, il ne semble pas que cette mission requière la connaissance des antécédents judiciaires d'une personne, puisque les sanctions sont établies par le juge (qui a, lui, un accès complet au Casier Judiciaire central).

On le voit, il est donc nécessaire que la Commission dispose de plus d'éléments pour se prononcer sur l'admissibilité de l'accès des administrations demandeuses au Casier judiciaire central.

II. C. Les casiers judiciaires communaux

L'article 5 du projet d'arrêté royal prévoit l'accès des administrations communales au Casier judiciaire central. La Commission signale à cet égard que la coexistence des casiers communaux et du Casier judiciaire central n'est pas souhaitable, car elle entraîne des risques d'erreurs et de doubles emplois. En outre, il n'existe pas de base légale à l'existence des casiers communaux. Il semble de toute manière que le législateur ait eu cette idée à l'esprit car l'exposé des motifs de la loi du 8 août 1997 relève que l'article 595 (du Code d'instruction criminelle) "s'inscrit dans la perspective de la suppression des casiers communaux".⁽⁴⁾

Ces casiers communaux ne peuvent disparaître immédiatement : ils contiennent d'autres informations (par exemple, les transactions) que le Casier judiciaire central. En outre, ils permettent la délivrance des certificats de bonne vie et moeurs (qui devraient toutefois être remplacés dans le futur par des extraits de casier judiciaire).

Tant que ces questions ne sont pas réglées, et que l'informatisation du Casier judiciaire central n'est pas terminée, les casiers judiciaires communaux ont encore une raison d'être. Mais la Commission souligne qu'il ne peut s'agir là que d'une cohabitation transitoire.

⁴ Projet de loi relatif au Casier judiciaire central, Exposé des motifs, *op.cit.*

CONCLUSION

La Commission constate qu'elle ne dispose pas des informations nécessaires pour se prononcer sur les demandes d'accès au Casier judiciaire central qui lui sont soumises. Elle souhaite obtenir un complément d'information au sujet de la motivation et de l'étendue de l'accès demandé.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) M-H. BOULANGER.

(sé) P. THOMAS.