

AVIS N° 2.399

Séance du mardi 19 décembre 2023

Avant-projet de loi réglementant la recherche privée

3.479

AVIS N° 2.399

Avant-projet de loi réglementant la recherche privée

Par lettre du 19 juillet 2023, madame A. Verlinden, ministre de l'Intérieur, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant un avant-projet de loi réglementant la recherche privée.

L'exercice des activités de recherche privée est actuellement réglementé par la loi du 19 juillet 1991 réglementant la profession de détective privé. L'avant-projet de loi vise à remplacer cette loi et revoit les règles en vigueur en matière d'activités de recherche privée en Belgique.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 19 décembre 2023, l'avis unanime suivant.

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS

Par lettre du 19 juillet 2023, madame A. Verlinden, ministre de l'Intérieur, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis concernant un avant-projet de loi réglementant la recherche privée.

L'exercice des activités de recherche privée est actuellement réglementé par la loi du 19 juillet 1991 réglementant la profession de détective privé. L'avant-projet de loi vise à remplacer cette loi et revoit les règles en vigueur en matière d'activités de recherche privée en Belgique.

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi précise que cette révision est nécessaire pour adapter le cadre légal à l'esprit du temps actuel, en tenant compte de l'utilisation de moyens et méthodes technologiques modernes, de la place et du rôle de la recherche privée dans le processus de sécurité global et des principes (juridiques) actuels en matière de protection de la vie privée et des droits fondamentaux individuels dans un État de droit démocratique.

En vue de l'avis du Conseil, la ministre attire l'attention dans la demande d'avis sur quelques dispositions de l'avant-projet de loi qui portent sur la protection du travailleur ainsi que sur les droits et devoirs de l'employeur.

En premier lieu, elle souligne que le travail d'enquête non structurel sur des travailleurs ne relève pas de cette loi. À quelques exceptions près, un employeur n'a pas de mission spécifique ou structurelle visant à enquêter sur ses travailleurs. Il est indiqué dans la demande d'avis que la vérification de données lors de la constatation d'un vol ou la vérification des temps de travail sans que cela soit lié à un service interne de recherche au sein d'une entreprise ne relève donc pas de cette loi, tout comme cela ne relève pas de l'actuelle loi du 19 juillet 1991.

Si une entreprise décide toutefois de lancer un travail d'enquête structurel sur ses propres travailleurs et si cela relève donc du champ d'application de la loi, l'article 45 de l'avant-projet de loi prévoit une exception à l'obligation d'autorisation qui s'applique aux entreprises et services de recherche privée et à leurs enquêteurs. La demande d'avis indique que la protection du travailleur est également garantie dans le cadre de cette exception, notamment en ce qui concerne les méthodes et procédures utilisées (telles que l'observation, l'interview...).

En deuxième lieu, la ministre souligne que le travail d'enquête en exécution d'une obligation légale est exclu du champ d'application de la loi. La raison en est que ce travail d'enquête n'a pas pour but de préserver un intérêt propre dans le cadre d'un conflit effectif ou potentiel au bénéfice de l'employeur, mais concerne une mission légalement obligatoire. Sont cités dans la demande d'avis : la réglementation relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail, ainsi que les obligations relatives à la réglementation en matière de lanceurs d'alerte.

Dans la demande d'avis, il est signalé que les dispositions en matière de recherche privée n'empêchent l'application des règles en vigueur concernant les matières de droit social ou de droit du travail et n'influencent pas négativement l'autorité de l'employeur.

Ainsi, l'article 68 de l'avant-projet de loi dispose que, lorsque l'intéressé est un employé du mandant, le mandataire ne peut accepter une mission de recherche privée que si l'autorisation de réaliser la recherche privée ainsi que les modalités d'enquêtes privées sur le lieu de travail sont prévues de manière explicite et transparente.

Il est précisé dans l'exposé des motifs que les recherches privées à la demande des employeurs sur les faits ou comportements posés par les employés ne peuvent avoir lieu que si des accords préalables solides ont été conclus, de préférence dans un cadre applicable de façon transparente après concertation avec les partenaires sociaux. La plus grande transparence possible pour l'intéressé doit être visée en ce qui concerne les activités de recherche privée qui peuvent ou non avoir lieu sur le lieu de travail et les modalités qui doivent être respectées à cet égard.

Il est également fait référence, dans la demande d'avis, à l'article 183 de l'avant-projet de loi, qui prévoit une disposition transitoire de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour se conformer aux obligations qui découlent de l'article 68.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a examiné avec le plus grand intérêt l'avant-projet de loi soumis pour avis, en portant une attention particulière aux points sur lesquels son attention a été attirée dans la lettre de saisine. Il a pu bénéficier, dans le cadre de ses travaux, de la précieuse collaboration de la Direction Sécurité privée du SPF Intérieur, qu'il tient à remercier.

Suite à l'examen qu'il a réalisé de ce texte, il souhaite formuler un certain nombre de remarques sur les points suivants. Le présent avis forme un tout indivisible.

A. Champ d'application de l'avant-projet de loi

1. Autorité de l'employeur

L'article 3 de l'avant-projet de loi définit les activités de recherche privée comme étant celles qui remplissent les conditions cumulatives suivantes :

« (...)

- l'activité consiste à collecter des informations obtenues par le traitement d'informations relatives à des personnes physiques ou morales ou concernant les circonstances précises de faits commis par ces personnes;
- l'activité vise à fournir les informations obtenues au mandant afin de préserver les intérêts de celle-ci dans le cadre d'un conflit effectif ou d'un conflit potentiel. »

Le Conseil juge que cette définition est formulée en des termes très larges. De ce fait, ces activités peuvent potentiellement couvrir différentes activités de surveillance en lien avec la relation de travail sur le lieu de travail, alors que, dans la réalité, elles concernent uniquement l'exercice de l'autorité de l'employeur à l'égard des travailleurs dans l'entreprise.

Cette autorité de l'employeur forme un élément essentiel de tout contrat de travail et ne constitue donc pas de la recherche privée. Par conséquent, ces actes de surveillance dans le cadre de l'autorité de l'employeur doivent être expressément exclus du champ d'application de la loi réglementant la recherche privée et être expressément repris dans les exceptions figurant à l'article 4 de l'avant-projet de loi.

Telles que ces exceptions sont actuellement rédigées, elles n'assurent pas la clarté nécessaire en la matière. L'article 4, 10°, a) dispose que des activités exercées en exécution d'obligations légales ne constituent pas des activités de recherche privée. Dans la réalité, toutes les activités de surveillance par l'employeur ne sont pas nécessairement la conséquence d'une obligation légale.

Dans la saisine, il est en outre mentionné très clairement qu'un employeur n'a pas de mission spécifique ou structurelle visant à enquêter sur ses travailleurs et que l'avant-projet de loi n'a par conséquent pas d'impact sur l'autorité de l'employeur. Ce principe n'est toutefois pas repris en tant que tel dans l'avant-projet de loi. Pour des raisons d'organisation du travail et des raisons de clarté et de sécurité juridique, le Conseil demande dès lors de reprendre explicitement ce principe dans l'avant-projet de loi, afin d'éviter des répercussions trop étendues dans la pratique. Ce qui précède pourrait potentiellement avoir un impact énorme sur l'organisation du travail et entraîner une augmentation des charges administratives pour les entreprises.

2. De manière structurelle

L'avant-projet de loi prévoit que seules les activités qui sont organisées de manière structurelle relèvent de son champ d'application.

La nature structurelle des activités de surveillance n'est toutefois pas toujours constatable simplement. Le contrôle de la durée du travail peut, par exemple, être structurel, alors qu'il ressort clairement des explications fournies dans la demande d'avis de la ministre qu'il ne s'agit pas d'une activité de recherche privée. Sur la base de la formulation actuelle de l'avant-projet de loi, cela pourrait cependant bien être considéré comme une activité de recherche privée.

Le Conseil demande dès lors que cet élément soit clarifié dans la loi et que les exemples donnés par la ministre dans la demande d'avis de ce qui ne relève pas du champ d'application de la loi mais qui, sur la base du texte de la loi elle-même, risque d'en relever, soient également repris dans la loi, et au moins dans son exposé des motifs. La demande d'avis n'a en effet, par elle-même, aucune force contraignante.

B. Un cadre légal existant suffisant pour la protection des travailleurs

Un certain nombre de dispositions légales, tant au niveau européen qu'au niveau national, prévoient des règles de protection suffisantes pour les travailleurs en cas de contrôle/examen des faits ou comportements concernant les obligations dans le cadre de l'exécution de son contrat de travail.

Le principe du droit au respect de la vie privée a été inscrit à l'article 22 de la Constitution belge, à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que dans le RGPD. Ces principes ont été développés plus avant dans un certain nombre de CCT du Conseil national du Travail, qui sont et restent intégralement d'application. Il s'agit plus particulièrement de : la CCT n° 68 du 16 juin 1998 relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard de la surveillance par caméras sur le lieu de travail ; la CCT n° 81 du 26 avril 2002 relative à la protection de la vie privée des travailleurs à l'égard du contrôle des données de communication électroniques en réseau ; et la CCT n° 89 du 30 janvier 2007 concernant la prévention des vols et les contrôles de sortie des travailleurs quittant l'entreprise ou le lieu de travail.

Le Conseil juge sur ce point qu'il serait utile de rappeler dans l'exposé des motifs de la loi que les activités de surveillance organisées de manière structurelle visant les travailleurs et qui entrent donc dans le champ d'application de la (future) loi doivent être menées également dans le respect de ce cadre légal (et notamment les CCT susvisées).

C. Obligation de notification unique

En vertu de l'article 9, alinéas 1 et 2, l'exercice d'activités de recherche privée nécessite d'avoir reçu au préalable une autorisation du ministre de l'Intérieur. En outre, selon l'article 45, alinéa 1, les personnes qui mènent ces activités doivent être également détentrices d'une carte d'identification délivrée par ce même ministre de l'Intérieur.

Toutefois, l'article 45 prévoit (alinéas 4 et 5) une dérogation à ces deux obligations pour les membres d'un service du personnel qui exercent des activités de recherche privée pour les besoins propres de leur employeur, dans le cadre d'une enquête d'incidents à charge des employés de cet employeur.

Ces personnes peuvent exercer leurs activités de recherche conformément aux dispositions de la loi sans devoir disposer d'une carte d'identification ou devoir faire partie d'un service autorisé ou d'une entreprise autorisée.

Le Conseil comprend et partage la volonté à la base de cette dérogation, qui est de limiter la charge administrative des entreprises disposant d'un service interne de recherche privée. Dans le même temps, dans un souci de contrôle de l'application de la (nouvelle) loi, qui restera applicable dans toutes ces autres dispositions, il juge également nécessaire de pouvoir identifier les entreprises au sein desquelles sont organisées, de manière structurelle, des activités de recherche privée visant les travailleurs.

Afin de permettre à la fois d'assurer le contrôle de la loi et de limiter la charge administrative pour les entreprises concernées, le Conseil demande que la dérogation prévue à l'article 45, alinéa 4 et 5 de l'avant-projet de loi, soit assortie d'une disposition prévoyant que les entreprises qui exercent des activités de recherche privée de manière structurelle sur leurs travailleurs par le biais d'un service interne ont l'obligation, avant le début des activités visées, d'effectuer au préalable une notification unique auprès des services compétents du SPF Affaires intérieures.

D. Activités de recherche privée visant des travailleurs (article 68)

L'article 68 de l'avant-projet de loi prévoit que lorsque la personne qui fait l'objet d'activités de recherche privée est un employé du mandant, « le mandataire ne peut accepter une mission de recherche privée que si l'autorisation de réaliser la recherche privée ainsi que les modalités d'enquêtes privées sont prévues de manière explicite et transparente. »

L'exposé des motifs précise à cet égard que « les recherches privées à la demande des employeurs sur les faits ou comportements posés par les employés ne peuvent avoir lieu que si des accords préalables solides ont été conclus, de préférence dans un cadre applicable de façon transparente après concertation avec les partenaires sociaux. La plus grande transparence possible pour l'intéressé doit être visée en ce qui concerne les activités de recherche privée qui peuvent ou non avoir lieu sur le lieu de travail et les modalités qui doivent être respectées à cet égard. »

En outre, l'article 183 prévoit un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour se conformer aux obligations qui découlent de l'article 68.

Selon le Conseil, la formulation actuelle de l'article 68 devrait être revue afin de préciser de quelle manière les modalités d'enquêtes privées visant les travailleurs pourront être concrètement prévues de manière explicite et transparente.

Il estime à cet égard que la meilleure manière de garantir cette exigence de transparence contenue dans l'article 68 de l'avant-projet de loi est de modifier la formulation de cet article en prévoyant une procédure d'information et de consultation] dans le cadre du dialogue social au niveau de l'entreprise [qui a lieu une seule fois au moment où l'entreprise a l'intention d'exécuter ou de faire exécuter des actes de recherche privée à l'égard de ses travailleurs.

Cette procédure d'information [et de consultation] devrait faire intervenir les organes de concertation au niveau de l'entreprise selon le système traditionnel de cascade : le conseil d'entreprise, à défaut la délégation syndicale et à défaut les travailleurs directement.
