



Avis concernant une notification relative à un contrôle préalable reçue du délégué à la protection des données de la Banque européenne d'investissement concernant la Politique en matière de dignité de la personne au travail

Bruxelles, le 20 avril 2005 (Dossier 2004-67)

1. Procédure

1.1. Le 18 juin 2004, M. MINNAERT, délégué à la protection des données de la Banque européenne d'investissement, a demandé par écrit l'avis du contrôleur européen de la protection des données concernant la nécessité d'un contrôle préalable de la Politique en matière de dignité de la personne au travail. Parmi les documents en annexe à cette demande figuraient une note au personnel concernant cette politique, un appel aux volontaires pour assumer le rôle de "conseiller-confident", une description de la procédure informelle de règlement des cas présumés d'intimidation et de harcèlement, une description de la procédure d'enquête et une description des rôles et responsabilités des différentes parties.

1.2. Après avoir analysé les documents pertinents, le CEPD a demandé un complément d'information le 6 juillet 2004. Ces informations portaient sur la collecte de données à caractère personnel par les conseillers-confidents et sur la conservation de ces données par le département des ressources humaines.

1.3. Après réception d'un courrier électronique le 10 août 2004, dans lequel figuraient les réponses aux questions posées, le CEPD a envoyé, le 14 octobre 2004, une lettre demandant de procéder à une notification officielle en vue de l'ouverture d'un dossier de contrôle préalable.

1.4. Le CEPD a reçu une notification officielle aux fins de contrôle préalable le 7 février 2005.

1.5. De nouvelles demandes d'informations ont été présentées le 23 février 2005 et le 21 mars 2005. Le délégué à la protection des données a transmis certaines informations par télécopie le 22 mars et d'autres informations ont été communiquées lors d'une conversation téléphonique le 4 avril.

2. Examen de la question

2.1. Faits

La BEI a instauré une Politique en matière de respect de la dignité de la personne au travail afin de prévenir le harcèlement et l'intimidation sur le lieu de travail et de mettre en place une structure et des procédures permettant de traiter les cas présumés.

Ces procédures s'appliquent à l'ensemble du personnel de la BEI. Elles s'appliquent également par extension et pour autant que leur contrat respectif le prévoit, aux tierces parties prestataires de services à l'intérieur des locaux de la BEI. La politique prévoit deux types de procédures: une procédure informelle et une procédure formelle.

La procédure informelle consiste à rechercher une solution au problème avec la partie incriminée. Si elle a besoin d'aide, il est conseillé à la personne concernée de s'adresser le plus tôt possible à un conseiller-confident. Le rôle du conseiller-confident est d'apporter aide et soutien, d'écouter la personne concernée, d'analyser la situation et d'aider à la clarifier, et de fournir des conseils concernant le traitement des plaintes. Le conseiller est bien entendu tenu à la plus stricte confidentialité pendant toute la durée de la procédure et par la suite. Les conseillers-confidents ne peuvent conserver, sous une forme structurée, de documents relatifs à la procédure informelle.

La procédure informelle est close si:

- la situation a été résolue à la satisfaction de la personne concernée,
- la personne concernée a décidé d'en rester là,
- la personne concernée a décidé de déposer une plainte officielle auprès du directeur des ressources humaines.

Une procédure d'enquête peut être ouverte à la demande de l'agent concerné. Aucune action officielle ne peut être intentée si la procédure d'enquête n'a pas été engagée correctement. Si la plainte est très grave, ou si la personne concernée en exprime le souhait, la procédure d'enquête peut être enclenchée à tout moment.

Il est alors créé un comité d'enquête composé des trois personnes indépendantes: un agent de la BEI et deux personnes extérieures possédant l'une et l'autre les connaissances et l'expérience nécessaires des problèmes d'intimidation et de harcèlement. La procédure prévoit que le comité d'enquête tienne un certain nombre d'auditions afin d'entendre séparément les deux parties et leurs témoins éventuels, ainsi que toute autre personne qu'il souhaite interroger. Les auditions du comité débouchent sur une recommandation soumise au Président, qui se prononce sur les mesures à prendre.

La décision du Président doit préciser les mesures éventuelles à prendre, ainsi que le calendrier s'y rapportant. Il peut s'agir, par exemple, de la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire ou du lancement d'enquêtes supplémentaires dans une unité de travail ou un département précis. Au plus tard dans les cinq jours ouvrables suivant l'envoi de la recommandation du comité au Président, les deux parties sont informées, par écrit, de la décision du Président, à laquelle est jointe la recommandation du comité.

Afin de protéger toutes les parties concernées, les actes sont conservés dans la plus stricte confidentialité et les informations ne sont divulguées qu'en cas d'absolue nécessité. Toutes les données à caractère personnel collectées par le comité d'enquête qui doivent être conservées sont transmises, aux fins d'archivage, au département des ressources humaines. Celui-ci conserve pendant cinq ans, dans un dossier dont l'accès est strictement limité, l'ensemble des documents relatifs à une procédure d'enquête, y compris la décision du Président. Toute sanction découlant de la décision rendue par le Président est conservée dans le dossier de l'agent (en fonction de la durée précisée

dans la décision). La direction des ressources humaines conserve, confidentiellement et sous le contrôle du délégué à la protection des données à caractère personnel, les dossiers contenant les noms, les dates, les plaintes et les résultats, en vue du suivi de la politique et afin de garantir la cohérence et la qualité.

2.2. Aspects légaux

2.2.1. Contrôle préalable

Le traitement dont il est ici question entre dans le champ d'application du règlement (CE) n° 45/2001 car il implique le traitement de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier (article 3, paragraphe 2, du règlement). Ce point sera développé ci-après (2.2.2.).

En application de l'article 27, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001, sont soumis au contrôle préalable du contrôleur européen de la protection des données tous "les traitements susceptibles de présenter des risques particuliers au regard des droits et libertés des personnes concernées du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités". À l'article 27, paragraphe 2, figure une liste des traitements susceptibles de présenter de tels risques, comme par exemple "les traitements destinés à évaluer des aspects de la personnalité des personnes concernées, tels que leur compétence, leur rendement ou leur comportement" (article 27, paragraphe 2, point b)). Il s'agit en l'espèce de données à caractère personnel traitées dans le but d'évaluer des aspects de la personnalité des personnes concernées (notamment leur comportement). Ce cas entre donc dans le champ d'application de la procédure de contrôle préalable.

Bien qu'il ne soit pas toujours aisé d'établir une limite, le contrôle préalable dont il est ici question n'a pas pour objet d'examiner le traitement éventuel de données à caractère personnel dans le cadre d'une mesure disciplinaire prise à l'issue de la procédure prévue par la Politique en matière de dignité de la personne au travail.

Le contrôle préalable étant destiné à examiner des situations susceptibles de présenter certains risques, il convient que le CEPD rende son avis avant que le traitement n'ait lieu. Or, dans le cas présent, la Politique en matière de dignité de la personne au travail a déjà été mise en œuvre. Il ne s'agit toutefois pas d'un problème grave pour autant que les recommandations du CEPD puissent encore être adoptées.

La notification envoyée par le délégué à la protection des données a été reçue le 7 février 2005. Conformément aux dispositions de l'article 27, paragraphe 4, le présent avis doit être rendu dans les deux mois, soit avant le 7 avril 2005. Les demandes d'informations ayant suspendu ce délai de 1 + 14 jours, cet avis doit être rendu au plus tard le 22 avril 2005.

2.2.2. Traitement des données à caractère personnel par les conseillers au cours de la procédure informelle

Le règlement s'applique au traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier (article 3, paragraphe 2, du règlement n° 45/2001). Ce même règlement donne du fichier de données à caractère personnel la définition suivante: "tout ensemble structuré de données à caractère

personnel accessibles selon des critères déterminés". Les notes écrites doivent donc être considérées comme un traitement de données à caractère personnel dès lors qu'elles sont archivées d'une manière structurée.

La politique prévoit deux phases: une procédure informelle et une procédure d'enquête. Lors de la phase d'enquête, il y a sans conteste un traitement de données à caractère personnel, étant donné que la direction des ressources humaines rassemble et conserve des données. Toutes les données à caractère personnel réunies par le comité d'enquête qui doivent être conservées sont transmises au département des ressources humaines afin d'être archivées dans un dossier. Celui-ci étant structuré sur la base du nom du plaignant ou du harceleur présumé, il peut être considéré comme un fichier de données à caractère personnel et entre à ce titre dans le champ d'application du règlement (CE) n° 45/2001.

Pour ce qui est de la phase informelle de la procédure, il ressortait des informations fournies dans un premier temps par le délégué à la protection des données que les conseillers écoutent les agents concernés et notent les détails de l'affaire (dans un dossier destiné à l'usage exclusif du conseiller, sans précision d'une durée maximale de conservation). La collecte d'informations à caractère personnel comprend les communications par courrier électronique et d'autres documents susceptibles d'étayer la plainte (cf. courrier électronique du délégué à la protection des données en date du 10 août 2004). En revanche, dans des documents plus récents, il est indiqué que les conseillers ne sont pas autorisés à conserver des données à caractère personnel sous une forme structurée (cf. le formulaire de notification de contrôle préalable par le CEPD). Les conseillers doivent signer une note à cet effet (cf. projet de note aux conseillers-confidents).

Le CEPD suppose que cette mesure a été adoptée afin d'éviter que le règlement sur la protection des données ne s'applique aux conseillers. Néanmoins, le CEPD souhaite formuler un certain nombre d'observations à cet égard. Le règlement (CE) n° 45/2001 ne vise pas à interdire, dans les cas tels que celui envisagé, le traitement des données à caractère personnel pendant la phase informelle de la Politique en matière de respect de la dignité de la personne au travail. Au contraire, il permet de traiter ces données sous réserve que soient respectées un certain nombre de mesures destinées à garantir la protection des données à caractère personnel.

Dans certaines situations, les conseillers peuvent être amenés à devoir traiter les données. Le CEPD estime que le règlement doit alors s'appliquer. En conséquence, plutôt que d'exclure l'application du règlement en interdisant aux conseillers de conserver, sous une forme structurée, les documents qu'ils ont reçus ou analysés, la règle devrait être que les conseillers peuvent traiter ces données sous réserve du respect des principes pertinents en matière de protection des données. Parmi ces principes peut par exemple s'inscrire le fait que le conseiller ne peut réunir des informations à caractère personnel que s'il en certifie la nécessité (lorsqu'il s'agit, par exemple, d'un cas particulièrement complexe ou long). Une fois son rôle terminé dans la procédure informelle, le conseiller ne devrait conserver aucune donnée à caractère personnel à moins de pouvoir en démontrer la nécessité, ce qui signifie que, en temps normal, ces données devraient être détruites à moins qu'elles ne soient pertinentes pour la phase formelle de procédure. En tout état de cause, le conseiller devrait être autorisé à conserver une trace des noms des personnes qui l'ont consulté, ainsi que les

dates de leurs visites afin, par exemple, de pouvoir faire rapport de ses propres activités.

2.2.3. Base juridique et licéité du traitement

Un certain nombre d'actes juridiques peuvent servir de base juridique à la politique.

Le 29 mai 1990, le Conseil "Affaires Sociales" a adopté une résolution concernant la protection de la femme et de l'homme au travail à l'intention des États membres et des institutions des Communautés européennes. Dans cette résolution, le Conseil invite les institutions à "mettre en oeuvre des mesures positives visant à créer un climat de travail" "pour mettre fin aux comportements intempestifs à connotation sexuelle ou aux autres comportements fondés sur le sexe qui affectent la dignité de la femme et de l'homme au travail".

La procédure prévue dans la Politique en matière de dignité de la personne au travail repose sur le code de conduite du personnel de la BEI. En effet, ce code interdit explicitement toute forme de harcèlement (article 3, point 6) et prévoit qu'une personne victime de harcèlement, de quelque nature que ce soit, est autorisée à s'adresser librement à ses supérieurs ou au directeur des ressources humaines, sans que cela puisse être retenu contre elle. En outre, le code de conduite prévoit que tout agent qui enfreint le code fera l'objet de mesures disciplinaires (article 1^{er}, point 5)).

La licéité du traitement au titre du règlement (CE) n° 45/2001 repose donc sur l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public en se fondant sur des actes législatifs adoptés sur la base des traités instituant les Communautés européennes et qui relève de l'exercice légitime de l'autorité publique dont est investie l'institution communautaire (article 5, point a)).

2.2.4. Qualité des données

L'article 4 du règlement (CE) n° 45/2001 énonce certaines obligations en ce qui concerne la qualité des données à caractère personnel.

Les données à caractère personnel doivent être "adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement" (article 4, paragraphe 1, point c)). Il s'agit là d'un point essentiel en ce qui concerne les données rassemblées et conservées au cours de la procédure. Il convient de prendre des dispositions afin d'en garantir le respect tout au long de la procédure et pour toutes les données conservées dans le dossier personnel. Les agents amenés à manipuler ces dossiers doivent avoir connaissance de ces règles et agir en conséquence.

Les données à caractère personnel doivent également être exactes et, si nécessaire, mises à jour. Le règlement prévoit également que "toutes les mesures raisonnables sont prises pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées" (article 4, paragraphe 1, point d)).

Il n'existe pas de règle systématique en ce qui concerne le type de données qui peuvent figurer dans un dossier. Ces données dépendent en grande partie du cas en

question. Cela étant dit, il y a lieu d'établir des règles concernant les critères à appliquer avant d'introduire des preuves ou des données dans un dossier, afin que seules les données pertinentes soient conservées.

Des règles doivent également être arrêtées afin que toute modification ou rectification soit obligatoirement versée au dossier et ainsi garantir que les informations qui y figurent sont à jour.

2.2.5. Conservation des données

Les données à caractère personnel peuvent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement (article 4, paragraphe 1, point e)).

Il ressort de la notification adressée au CEPD que les conseillers-confidents ne sont pas autorisés à conserver des dossiers structurés de données à caractère personnel. L'ensemble des données à caractère personnel réunies par le comité d'enquête qui doivent être conservées sont transmises au département des ressources humaines aux fins d'archivage.

La notification adressée au CEPD précise également que tous les documents relatifs à une procédure d'enquête, y compris la décision du Président, doivent être conservés par le département des ressources humaines, dans un dossier dont l'accès est strictement limité, et ce pour une durée de cinq ans. Le CEPD estime que la durée limite de conservation de documents relatifs à la procédure d'enquête est adéquate eu égard à la finalité du traitement de ces données.

Toute sanction découlant de la décision rendue par le Président à l'issue d'une procédure d'enquête est conservée dans le dossier de l'agent (en fonction de la durée précisée dans la décision). Le CEPD est favorable à ce que des règles précises soient définies pour ce qui est de la conservation de ces données dans le dossier personnel, conformément à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 45/2001.

Le CEPD tient à souligner qu'il pourrait être utile que le département des ressources humaines garde une trace de certaines données, de manière à dresser des statistiques dans ce domaine (nombre de plaintes, type de plaintes, nature des sanctions, etc) ou d'assurer une cohérence au niveau des décisions. Toutefois, dans ce cas, les données seront conservées sous une forme qui les rend anonymes, conformément à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement.

2.2.6. Utilisation compatible

L'utilisation des données dans le cadre de procédures disciplinaires engagées à l'issue de la procédure d'enquête est réputée compatible au sens de l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement, dans le cadre de la poursuite de la procédure d'enquête.

Cela étant dit, des protections doivent être mises en place afin de garantir que les informations éventuellement collectées lors d'une procédure menée dans le cadre de la

Politique en matière de dignité de la personne au travail ne puissent être traitées à d'autres fins.

2.2.7. Transfert de données

Il ressort des informations communiquées par le délégué à la protection des données que, dans certains cas, d'autres banques internationales d'investissement avec lesquelles la BEI procède à des échanges de personnel peuvent demander le transfert de données relatives à une enquête s'inscrivant dans le cadre de la procédure prévue par la Politique en matière de dignité de la personne au travail.

Si les destinataires des données sont soumis à la directive 95/46/CE, l'article 8 de celle-ci est d'application. Dans la plupart des cas, le transfert n'est justifié que pour autant qu'il est nécessaire et qu'il ne porte pas atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée (article 8, point b)).

Si des transferts vers des pays tiers ou des organisations internationales ne relevant pas de la directive 95/46/CE sont prévus, le respect des dispositions de l'article 9 doit être garanti.

2.2.8. Traitement portant sur des catégories particulières de données

Le traitement de données à caractère personnel au cours d'une procédure peut nécessiter le traitement de catégories particulières de données, telles que prévues à l'article 10 du règlement (CE) n° 45/2001, comme par exemple les données relatives à la vie sexuelle.

Le traitement de ces données peut se révéler nécessaire afin de respecter les obligations et les droits spécifiques du responsable du traitement en matière de droit du travail, dans la mesure où il est autorisé par des actes législatifs fondés sur le traité. En effet, la base juridique susmentionnée montre que l'institution a, en tant qu'employeur, le devoir de garantir un environnement de travail exempt de toute forme de harcèlement psychologique ou sexuel. Le traitement, lors de la procédure, de données sensibles pertinentes pour le cas en question et proportionnées à l'objectif visé peut être, sur cette base, justifié.

2.2.9. Information de la personne concernée

Les articles 11 et 12 portent sur les informations à communiquer aux personnes concernées afin de garantir la transparence du traitement des données à caractère personnel.

Une note de service décrivant l'objet de la Politique en matière de dignité de la personne au travail a été diffusée le 16 décembre 2003 (note de service n° 592). Cette note invite le personnel à consulter l'intranet de l'EIB pour obtenir des informations complémentaires sur la politique et les procédures. Une brochure a également été diffusée au personnel.

Les agents sont informés de l'identité du responsable du traitement (le département des ressources humaines) et de la finalité du traitement. Ils sont également informés

des destinataires possibles des données (les différentes parties concernées par la procédure).

Le document d'information du personnel intitulé "Politique en matière de respect de la dignité de la personne au travail - Procédure d'enquête", qui est disponible sur la page intranet du département des ressources humaines, indique ce qui suit: "Conservation des dossiers: Afin de protéger toutes les parties concernées, les actes seront conservés dans la plus stricte confidentialité et les informations ne seront divulguées qu'en cas d'absolue nécessité. RH conservera, confidentiellement et sous le contrôle du délégué à la protection des données personnelles, les dossiers contenant les noms, les dates, les plaintes et les résultats, en vue du suivi de la politique et afin de garantir la cohérence et l'équité". Aucune durée maximale de conservation n'est précisée et l'on est en droit de supposer, au vu de cette formulation, que les données peuvent être conservées indéfiniment. Ces informations doivent dès lors être modifiées afin de correspondre à la durée de conservation réelle.

Il convient également de signaler que la Politique en matière de respect de la dignité de la personne au travail de la BEI s'applique également par extension, et pour autant que leur contrat respectif le prévoit, aux tierces parties prestataires de services à l'intérieur des locaux de la BEI. Étant donné que les tierces parties n'ont très probablement pas accès à l'intranet de la BEI, tout contrat conclu avec une tierce partie, dans lequel il est stipulé que la politique est d'application, doit prévoir que les informations pertinentes soient communiquées à la personne concernée.

2.2.10. Droit d'accès

Conformément à l'article 13 du règlement (CE) n°45/2001, les personnes concernées ont le droit d'obtenir la confirmation que des données les concernant sont ou ne sont pas traitées; des informations 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, ainsi que la communication, sous une forme intelligible, des données faisant l'objet des traitements et de toute information disponible sur l'origine de ces données. Ce droit peut être limité en vertu de l'article 20 du règlement, notamment lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales, ou pour garantir la protection de la personne concernée ou les droits et libertés d'autrui.

Dans le document relatif à la procédure d'enquête de la Politique en matière de dignité de la personne au travail (dans la partie relative à la conservation des dossiers), il est précisé que les actes sont conservés dans la plus stricte confidentialité et que les informations ne seront divulguées qu'en cas "d'absolue nécessité". Il convient d'adopter des règles adaptées afin de permettre aux personnes d'accéder aux données les concernant, sauf en cas de limitation au titre de l'article 20 du règlement. En effet, dans la plupart des cas, la limitation du droit d'accès est justifiée par la nécessité de garantir "la protection de la personne concernée ou les droits et libertés d'autrui" (article 20, paragraphe 1, point c)) ou d'assurer "la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales", ce qui, selon l'interprétation du CEPD, englobe les enquêtes disciplinaires.

2.2.11. Sécurité et confidentialité

Les articles 22 et 23 du règlement (CE) n° 45/2001 prévoient que le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en oeuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour assurer un niveau de sécurité approprié au regard des risques présentés par le traitement et de la nature des données à caractère personnel à protéger. Ces mesures de sécurité doivent notamment empêcher toute diffusion ou tout accès non autorisés, toute destruction accidentelle ou illicite, toute perte accidentelle ou toute altération, ainsi que toute autre forme de traitement illicite.

Après une analyse minutieuse des mesures de sécurité adoptées, le CEPD estime que celles-ci sont appropriées eu égard à l'article 22 du règlement (CE) n° 45/2001.

Conclusion

Rien ne permet de conclure à un manquement aux dispositions du règlement (CE) n° 45/2001, sous réserve que les considérations ci-après soient pleinement prises en compte:

- la règle devrait être que les conseillers sont autorisés à traiter les données à la condition de respecter les principes pertinents en matière de protection des données;
- une fois sa mission terminée dans le cadre de la procédure informelle, le conseiller ne devrait conserver aucune donnée à caractère personnel à moins de pouvoir en justifier la nécessité;
- il y a lieu d'établir des règles concernant les critères à appliquer avant d'introduire des preuves ou des données dans un dossier, afin que seules les données pertinentes soient conservées;
- des règles doivent également être arrêtées afin que toute modification ou rectification soit obligatoirement versée au dossier et ainsi garantir que les informations qui y figurent sont à jour;
- le CEPD est favorable à ce que des règles précises, conformes aux dispositions de l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 45/2001, soient définies pour ce qui est de la conservation, dans le dossier personnel, des données relatives aux éventuelles sanctions découlant de la décision rendue par le Président à l'issue de la procédure d'enquête;
- si le département des ressources humaines garde une trace de certaines données afin d'établir des statistiques dans ce domaine ou d'assurer une cohérence au niveau des décisions, les données doivent être rendues anonymes, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement;
- des protections doivent être mises en place afin de garantir que les informations éventuellement collectées lors d'une procédure menée dans le cadre de la Politique en matière de dignité de la personne au travail ne puissent être traitées à d'autres fins;

- si des transferts vers des pays tiers ou des organisations internationales ne relevant pas de la directive 95/46/CE sont prévus, le respect des dispositions de l'article 9 doit être garanti;
- les informations communiquées au personnel doivent être modifiées afin de correspondre à la durée de conservation réelle;
- tout contrat conclu avec une tierce partie, dans lequel il est stipulé que la politique est d'application, doit prévoir que les informations pertinentes relatives au traitement des données à caractère personnel soient communiquées à la personne concernée;
- il convient d'adopter des règles adéquates afin de permettre aux personnes d'accéder aux données les concernant, sauf en cas d'une limitation au titre de l'article 20 du règlement.

Fait à Bruxelles, le 20 avril 2005

Le Contrôleur européen de la protection des données

Peter HUSTINX