LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN
DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Avis sur la notification d'un contrôle préalable reçue du DPD (délégué à la protection des données) du Conseil de l'Union européenne à propos du dossier "décision concernant la conduite et la procédure des enquêtes administratives et le conseil de discipline au sein du Secrétariat général du Conseil"

Bruxelles, le 16 mai 2006 (Dossier 2004-250)

1. Procédure

Par lettre du 22 février 2006, le DPD du Conseil de l'Union européenne adresse au Contrôleur européen de la protection des données une notification de contrôle préalable portant sur le projet de "décision concernant la conduite et la procédure des enquêtes administratives et le conseil de discipline au sein du Secrétariat Général du Conseil" et celui de "décision concernant les règles d'application pour le traitement des données à caractère personnel dans le cadre des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires". Ladite procédure a déjà été identifiée par le CEPD lors de son inventaire des traitements susceptibles de faire l'objet d'un contrôle préalable par lettre du 10 novembre 2005, sous la référence 2004/250.

Le projet de décision concernant la conduite et la procédure des enquêtes administratives et le conseil de discipline au sein du Secrétariat Général du Conseil et celui de décision concernant les règles d'application pour le traitement des données à caractère personnel dans le cadre des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires sont joints à la notification de contrôle préalable.

Par courrier électronique en date du 11 avril 2006, des questions sont posées au délégué à la protection des données. Les réponses sont fournies le 25 avril 2006. Une nouvelle demande d'information est envoyée le 4 mai 2006. Une réponse est apportée le 5 mai 2006.

2. Examen de l'affaire

2.1. Les faits

L'article 86 du nouveau Statut des fonctionnaires des Communautés européennes (Statut) et les articles 49 à 50 bis et 119 du Régime applicable aux autres agents (RAA) stipule que tout manquement aux obligations auxquelles le fonctionnaire, l'agent temporaire ou l'agent contractuel sont tenus, les expose à une sanction disciplinaire. L'article 2, (relatif aux enquêtes administratives) paragraphe 3, de l'annexe IX (relative à la procédure disciplinaire) du Statut, établit que chaque institution arrête les dispositions générales d'exécution de cet article, conformément à l'article 110 du Statut. Par ailleurs, l'article 30 de l'annexe IX du Statut prévoit que chaque institution arrête, après consultation de son Comité du personnel, les modalités d'application de ladite annexe, si elle l'estime nécessaire. La section 2 de l'annexe IX du Statut stipule qu'un conseil de discipline est mis en place dans chaque institution.

Adresse postale : rue Wiertz 60 - B-1047 Bruxelles
Bureaux : rue Montoyer 63
E-mail : edps@edps.europa.eu - Site Internet: www.edps.europa.eu
Tél.: 32-2-283 19 00 - Fax : 32-2-283 19 50

Le Secrétariat Général du Conseil (SGC) a arrêté un projet de décision portant dispositions générales d'exécution concernant la conduite et la procédure des enquêtes administratives et le conseil de discipline au sein du SGC (ci-après la décision) et un projet de décision concernant les règles d'application pour le traitement des données à caractère personnel dans le cadre des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires (ci-après la décision concernant les règles d'application). Ces traitements de données sont soumis pour contrôle préalable.

Le traitement des données vise à établir des faits pouvant déterminer l'existence d'un manquement aux devoirs statutaires par la voie d'une enquête administrative et, le cas échéant, à habiliter le conseil de discipline à émettre un avis et l'Autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) à prendre une sanction disciplinaire en application du Statut.

Le traitement est essentiellement manuel. Les données sont contenues dans un fichier (rapport d'enquête, dossier individuel, dossier disciplinaire). Le traitement peut se révéler automatique lorsque des fichiers informatiques de textes sont traités. Dans ce cas aussi, les données sont contenues dans un fichier informatique.

Les personnes concernées sont toutes les personnes relevant ou ayant relevé du Statut et du RAA.

Les catégories de données faisant l'objet de traitements sont les suivantes :
• les données administratives du fonctionnaire ou de l'agent
• le dossier personnel du fonctionnaire ou de l'agent
• le cas échéant, les infractions ou les condamnations pénales du fonctionnaire ou de l'agent
• les données visant à déterminer s'il y a eu manquement aux obligations auxquelles les fonctionnaires et agents sont soumis. Il est à noter pour cette catégorie, qu'aucun traitement de données relatives au trafic des communications téléphoniques - les données traitées et mises en mémoire afin d'établir les communications - n'est pour l'instant mis en place par le SGC. En ce qui concerne le traitement des données personnelles dans le cadre de réseaux internes de télécommunication - le contrôle des courriers électroniques - il est régi par la communication au personnel du SGC n° 9/03 du 11 février 2003 ("Code de pratique pour l'accès aux services Internet et l'utilisation de la messagerie électronique") et plus particulièrement par l'article 15 du Code de pratique en annexe.

Les données sont susceptibles d'être communiquées aux destinataires suivants : le service traitant - l'unité des conseillers -, toute personne visée dans une enquête particulière, l'AIPN du Conseil et, le cas échéant, le conseil de discipline. Dans des cas relevant de leurs compétences, les données peuvent être communiquées à l'intérieur de l'institution, à l'instance spécialisée en matière d'irrégularités financières, au service d'audit interne et au bureau de sécurité, ou, à l'extérieur de l'institution, à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Le dossier complet est remis à l'AIPN pour décision sur les suites à donner - notamment au regard de l'article 3 de l'Annexe IX du Statut - et au conseil de discipline au cas où l'AIPN décide de le saisir de l'affaire. Le dossier complet est aussi susceptible d'être transmis aux entités mentionnées ci-dessus au cas où l'AIPN estime que l'affaire relève de leur compétence. Le dossier disciplinaire complet est remis à l'AIPN pour décision après l'avis du conseil de discipline. En cas de contestation, le dossier est susceptible d'être transmis au Tribunal de la fonction publique.

La politique de conservation des données personnelles est la suivante : les décisions disciplinaires individuelles sont conservées au dossier individuel de la personne concernée aux termes de l'article 26 du Statut, sans préjudice de la possibilité d'enlever ces décisions aux termes de l'article 27 de l'Annexe IX. Les dossiers d'enquête et les dossiers disciplinaires sont

conservés aux archives sécurisées du service traitant, dans une armoire séparée et fermée à clef et ce pour une période de 20 ans, sans préjudice des dispositions prévues dans l'article 27 mentionné ci-dessus. Les dispositions visées à l'article 10, points h) et i) de l'annexe IX du Statut sont invoquées pour justifier la conservation des données disciplinaires durant cette période. Les fichiers informatiques générés au cours d'une enquête ou d'une procédure disciplinaire peuvent être gardés pour la même période. En ce qui concerne les dossiers classés sans suite, ils sont conservés pour la même période, dans les archives sécurisées du service traitant. Sur demande de l'intéressé, une copie de la décision de l'AIPN de classement sans suite peut être versée dans son dossier individuel.

Il n'y a pas de date limite pour le verrouillage et l'effacement des données.

Les données sont conservées dans la perspective de finalités jurisprudentielles et statistiques; un recueil des décisions en matière disciplinaire, rendu anonyme, est conservé pour une période supplémentaire de 20 ans après la période de conservation de 20 ans mentionnée plus haut. L'accès à ce recueil est limité à l'AIPN du SGC, au chef de l'unité des conseillers, aux fonctionnaires ayant obtenu l'autorisation de celui-ci et au conseil de discipline.

L'information de la personne concernée est assurée de la manière suivante : La décision et la décision concernant les règles d'application sont publiées par le biais d'une Communication au Personnel qui est portée à la connaissance de tout le personnel. Les deux décisions seront accessibles sur l'intranet du SGC. Toute personne visée par une enquête administrative est immédiatement informée de l'ouverture de celle-ci sauf si l'information peut nuire aux fins de l'enquête. Dans le respect de l'article 2, paragraphe 2, de l'Annexe IX du Statut, les personnes mises en cause et le plaignant sont informés par l'AIPN de la fin de l'enquête, de ses conclusions et de sa décision.

Lors des entretiens ou de toute démarche au cours d'une enquête, les personnes appelées à y intervenir sont informées du devoir de respecter la confidentialité.

La notification mentionne dans la section garantissant les droits des personnes concernées, la Décision[1] du Conseil du 13 septembre 2004 (2004/644), portant adoption de dispositions d'application en ce qui concerne le règlement (CE) n° 45/2001 et notamment la section 5 de la décision : "procédures permettant aux personnes d'exercer leurs droits".

L'article 15 de la communication au personnel du SGC n° 9/03 du 11 février 2003 ("Code de pratique pour l'accès aux services Internet et l'utilisation de la messagerie électronique"), prévoit que le délégué à la protection des données du SGC est informé lorsque les services compétents accèdent à quelques fichiers que ce soit sur le ou les postes de travail de la personne concernée ou surveillent l'utilisation qui est faite du courrier électronique et du réseau Internet par la personne concernée ou sur un poste déterminé.

Les mesures de sécurité sont les suivantes :
• l'accès aux dossiers et fichiers informatiques est strictement limité.
• tout traitement des données est confidentiel,
• la communication des données est restreinte aux seules personnes qui doivent en connaître dans l'exécution de leurs fonctions,

[1] Décision du Conseil du 13 septembre 2004 portant adoption de dispositions d'application en ce qui concerne le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (2004/644/CE).

• conformément à l'article 26 du Statut, la décision prise à l'issue de la procédure disciplinaire est versée au dossier individuel de l'intéressé. Les dossiers papier des personnes concernées sont classés aux archives sécurisées de "l'unité des conseillers" dont l'accès se fait au moyen d'une carte magnétique réservée aux seuls membres de l'unité. Seul le chef d'unité possède une clef de l'armoire contenant les dossiers. Les fonctionnaires de "l'unité des conseillers" ont uniquement accès aux dossiers dont ils ont la charge.
• les fichiers informatiques relatifs au traitement des dossiers sont conservés dans le serveur de "l'unité des conseillers" dont l'accès est limité aux fonctionnaires qui traitent en particulier ces dossiers et au chef d'unité. Les fonctionnaires ont uniquement accès aux dossiers dont ils ont la charge.

Procédure relative à la conduite des enquêtes administratives

Initiation de l'enquête

L'AIPN peut décider, de sa propre initiative ou à la suite d'une demande ou d'une plainte, de l'ouverture d'une enquête administrative en vue d'établir les faits, notamment dans le cadre des articles 12 bis, 22 bis, 24, 86, et 90 du Statut. La décision d'ouverture d'une enquête administrative précise l'objet et la portée de celle-ci. Dans le cas où l'AIPN décide de sa propre initiative ou à la demande de l'intéressé, l'ouverture d'une enquête administrative pour harcèlement, la personne qui s'estime harcelée peut, à tout moment, signaler à l'AIPN son souhait que l'enquête ne soit pas continuée. Après avoir pris en considération les intérêts individuels et l'intérêt du service, l'AIPN décide des suites à donner à l'enquête. Aucune enquête administrative ne sera menée tant que l'OLAF conduit sa propre enquête sur les mêmes faits.

Conduite de l'enquête

L'enquête est conduite par l'unité des conseillers de la direction de la DGA I B (ci-après le service traitant). Par décision de l'AIPN une personne extérieure au service traitant peut être associée, si nécessaire, à la conduite d'une enquête. Cette personne peut être choisie à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Institution et pour les effets de l'enquête, est considérée comme faisant partie du service traitant.

Le chef du service traitant s'assure de l'absence de conflits d'intérêts dans le chef des personnes chargées de mener l'enquête ou qui sont associées à ce service au titre du paragraphe antérieur. L'enquête est menée de manière confidentielle et pendant une période appropriée aux circonstances et à la complexité du cas. Le service traitant peut, en cas d'urgence, proposer à l'AIPN de prendre immédiatement les mesures conservatoires appropriées.

Les enquêtes menées à la demande d'une personne qui affirme être victime de harcèlement sont considérées comme prioritaires. A cet effet, le service traitant tâche de remettre son rapport dans un délai de trois mois après avoir été saisi de l'enquête. Ce délai peut être prolongé par l'AIPN si les circonstances le justifient. Les personnes concernées sont informées de la prolongation.

Toute personne visée par une enquête administrative est immédiatement informée de l'ouverture de celle-ci et doit être entendue sur les faits qui la concernent. Elle peut aussi faire parvenir au service traitant des observations écrites et/ou d'autres documents.

Dans les cas où l'information et ou l'audition d'une personne visée par une enquête peut nuire aux fins de l'enquête, le respect de l'obligation de l'informer et ou de l'entendre au cours de l'enquête, peut être suspendu par décision de l'AIPN suite à la demande du service traitant. En tout état de cause, des conclusions qui mettent en cause une personne ne peuvent être tirées sans qu'elle ait été en mesure d'exprimer son avis sur les faits la concernant. Les conclusions feront état de cet avis. Toutes les pièces, y compris les documents et commentaires écrits envoyés par l'intéressé, sont versées au dossier d'enquête.

Moyens pour conduire l'enquête

Pour l'établissement des faits, le service traitant, sous réserve des exigences légales ou réglementaires, peut effectuer des vérifications sur place, peut entendre toute personne susceptible d'éclairer les faits, a accès à tout type de documents et aux données administratives existantes qui s'avèrent nécessaires à la poursuite de l'enquête, notamment aux dossiers individuels. Il peut aussi demander l'assistance de tout service du Secrétariat Général du Conseil.

Les informations transmises ou obtenues au cours d'enquêtes administratives par le service traitant (dans le cadre de l'établissement des faits), quelle qu'en soit la forme, sont soumises au secret professionnel et sont protégées au titre du règlement (CE) nº 45/2001 et/ou d'autres dispositions applicables au Conseil.

Rapport d'enquête

A la fin de l'enquête, le service traitant soumet un rapport d'enquête à l'AIPN. Les copies de toutes les pièces pertinentes sont jointes au rapport d'enquête. Le rapport d'enquête expose les faits et circonstances en cause, indique si les règles et les procédures applicables à la situation ont été respectées, détermine, le cas échéant, les responsabilités individuelles en tenant compte des circonstances aggravantes ou atténuantes, formule des conclusions et propose, le cas échéant, des mesures à prendre.

Ces mesures peuvent être notamment : le classement sans suite, l'ouverture d'une procédure disciplinaire, avec ou sans l'intervention du conseil de discipline ainsi que le renvoi à l'instance spécialisée en matière d'irrégularités financières, à l'OLAF, au service d'audit interne ou au bureau de sécurité, ou des mesures de gestion du personnel ou d'organisation des services.

La clôture de l'enquête administrative n'empêche pas de rouvrir l'enquête sur base de faits nouveaux.

Suites de l'enquête

Le rapport d'enquête est examiné par l'AIPN qui prend les mesures qu'elle estime être appropriées. Dans le respect de l'article 2, paragraphe 2, de l'Annexe IX du statut, l'AIPN informe le plaignant et les personnes mises en cause, de la fin de l'enquête, de ses conclusions et de sa décision.

Le conseil de discipline

Le président du conseil de discipline est choisi parmi les anciens ou actuels fonctionnaires de grade AD 16 des autres institutions européennes ou parmi les anciens membres de ces institutions. Le suppléant du président est désigné parmi les fonctionnaires en service de grade AD 16 ou AD 15 exerçant les fonctions de Directeur général ou Directeur général adjoint.

La représentation de l'Institution devant le conseil de discipline prévue à l'article 16, paragraphe 2, de l'annexe IX du Statut est assurée par un membre de l'unité des conseillers de la direction de la DGA 1 B désigné par le chef d'unité.

Publication des résultats des procédures disciplinaires

Les décisions prises en matière disciplinaire ou un résumé de celles-ci sont publiés annuellement en s'assurant que les noms des personnes impliquées ainsi que toute autre information susceptible de les identifier ne seront pas mentionnés. Le conseil de discipline peut avoir accès à un recueil rendu anonyme de décisions en matière disciplinaire au SGC, pour autant que ceci s'avère nécessaire à la prise d'avis dans un cas particulier.

2.2. Les aspects légaux

2.2.1. Contrôle préalable

La notification reçue le 22 février 2006 se rapporte à un traitement de données à caractère personnel ("toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable " – article 2 paragraphe a)) par une institution communautaire dans l'exercice d'activités qui relèvent en tout ou en partie du champ d'application du droit communautaire. La gestion des données concernant les enquêtes administratives et le conseil de discipline du SGC implique la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'extraction, la consultation, etc. de données à caractère personnel (article 2 paragraphe b) du règlement (CE) 45/2001). Ces activités sont constitutives d'un traitement partiellement automatisé et, lorsque le traitement est manuel, les données sont contenues dans un fichier - le dossier d'enquête, le dossier disciplinaire le cas échéant et le dossier personnel dans le cas de la décision prise à l'issue de la procédure disciplinaire - au sens de l'article 3 paragraphe 2 du règlement. Le traitement de données tombe dès lors sous le champ d'application du règlement (CE) 45/2001.

L'article 27 paragraphe 1 du règlement (CE) 45/2001 soumet au contrôle préalable du CEPD 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".

L'article 27 paragraphe 2 du règlement contient une liste des traitements susceptibles de présenter de tels risques. Les enquêtes administratives et le conseil de discipline doivent être soumis à des contrôles préalables pour plusieurs motifs. Ils peuvent contenir des données relatives à des suspicions, infractions, condamnations pénales ou mesures de sûreté, comme le prévoit l'article 27, paragraphe 2, point a). En outre, les traitements sont destinés à évaluer des aspects de la personnalité des personnes concernées, en particulier leur comportement et à ce titre sont visés par l'article 27, paragraphe 2, point b).

Le contrôle préalable concerne le traitement des données à caractère personnel dans le cadre d'une enquête administrative et d'une procédure disciplinaire. Il n'a pas pour but de fournir un avis sur les enquêtes administratives et procédures disciplinaires proprement dites.

Le CEPD se félicite de l'article 4 paragraphe 2 de la décision qui stipule que les informations traitées au cours d'enquêtes administratives sont protégées au titre du règlement (CE) 45/2001. Il regrette cependant que la mention dudit règlement porte seulement sur les pouvoirs du service traitant.

La notification du DPD a été reçue le 22 février 2006. Conformément à l'article 27 paragraphe 4, le présent avis doit être rendu dans les deux mois qui suivent. Le Contrôleur aurait donc du rendre son avis pour le 23 avril 2006. Deux demandes d'information ont suspendu le délai de 13 + 1 jours. Afin de permettre au DPD d'apporter les informations complémentaires et les commentaires jugés pertinents, le délai a été suspendu de 10 jours. Le Contrôleur rendra donc son avis pour le 17 mai 2006.

2.2.2. Base légale et licéité du traitement

La base légale du traitement des données relève des deux décisions projetées, devant être adoptées, prises sur la base de l'article 86 du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes, ainsi que de son annexe IX, notamment en son article 2 paragraphe 3 "chaque institution arrête les dispositions générales d'exécution du présent article, conformément à l'article 110 du Statut" ainsi qu'en son article 30 "Sans préjudice de l'article 3 paragraphe 2, chaque institution arrête, après consultation de son comité du personnel, les modalités d'application de la présente annexe, si elle l'estime nécessaire". Ces dispositions s'appliquent par analogie aux agents temporaires et contractuels (articles 49 à 50 bis et 119 du Régime applicable aux autres agents). La base légale est donc conforme.

L'analyse de la base légale par rapport au règlement (CE) 45/2001 s'accompagne de l'analyse de la licéité du traitement. L'article 5 point a) du règlement (CE) 45/2001 prévoit que "le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public sur la base des traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités ou relevant de l'exercice légitime de l'autorité publique dont est investi l'institution". Les enquêtes administratives et les procédures disciplinaires qui impliquent la collecte et le traitement de données personnelles concernant les fonctionnaires ou autres agents rentrent dans le cadre de l'exercice légitime de l'autorité publique dont est investi l'institution. C'est pourquoi le traitement est licite. La base légale relevant du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes (article 86 et annexe IX) vient à l'appui de la licéité du traitement.

2.2.3 Traitement portant sur des catégories particulières de données

Au cours d'une enquête administrative ou dans le cadre d'un conseil de discipline, des données à caractère personnel révélant l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, des données relatives à la santé ou à la vie sexuelle sont susceptibles d'être traitées.

Le CEPD souhaite mettre en garde le responsable du traitement au sujet de l'utilisation de ces données. Le traitement doit être "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 les traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités" (article 10, paragraphe 2, point b)). Les autres dérogations prévues à l'article 10, paragraphe 2, pourraient également s'appliquer. En l'espèce, le SGC a l'obligation de contrôler que ses agents ne manquent pas à leurs obligations professionnelles. Par conséquent, si dans le contexte de ces investigations, ces données apparaissaient, elles doivent être pertinentes au regard du dossier et proportionnelles à la finalité poursuivie. Le traitement doit respecter l'article 10 paragraphe 2 du règlement (CE) 45/2001.

Les dossiers d'enquête administrative et les dossiers disciplinaires sont susceptibles de contenir des données relatives à des infractions, à des condamnations pénales ou à des mesures de sûreté, dont le traitement ne peut être effectué que s'il est autorisé conformément à

l'article 10, paragraphe 5, du règlement (CE) n°45/2001. Il doit être considéré que les décisions mettant en œuvre l'article 86 du Statut et 49 à 51 et 119 du RAA par analogie constituent une autorisation de traiter ces données.

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. Ces données doivent être "adéquates, pertinentes et non excessives" (article 4 paragraphe 1 point c)) au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées. Le CEPD reconnaît qu'il est difficile de déterminer d'emblée quelles données sont pertinentes au regard de l'objet de l'enquête. Il n'existe pas de règle systématique en ce qui concerne la nature des données qui peuvent figurer dans un dossier d'enquête administrative ou de procédure disciplinaire. La nature des données à conserver dans ces dossiers est en grande partie fonction du cas en question. L'article 1 paragraphe 2 du projet de décision portant dispositions générales d'exécution concernant la conduite des enquêtes administratives précise que "la décision d'ouverture d'une enquête administrative doit préciser l'objet et la portée de celle-ci". Ceci est important au regard de l'étendue des données collectées et conservées au cours de la procédure. L'article 4 paragraphe 1 du projet de décision mentionne que le service traitant à accès aux documents et données administratives "qui s'avèrent nécessaires à la poursuite de l'enquête". A la suite de cet accès aux documents, nécessairement large, le CEPD estime que l'introduction de ces données dans les dossiers d'enquête doit répondre à une consigne reprenant les termes de l'article 4 paragraphe 1 point c) du règlement 45/2001 établissant plus de vigilance à l'égard de la collecte des preuves ou des données dans un dossier d'enquête. Le personnel appelé à traiter les enquêtes administratives doit être informé de cette consigne et s'y conformer. La consigne qui s'applique aux dossiers d'enquête s'applique au rapport du conseil de discipline (article 15 annexe IX du Statut) et au dossier disciplinaire.

Par ailleurs les données doivent être traitées loyalement et licitement (article 4 paragraphe 1 point a) du règlement (CE) 45/2001). La licéité a déjà fait l'objet d'une analyse (voir supra point 2.2.2). Quant à la loyauté, dans le cadre d'un sujet sensible, elle doit faire l'objet de beaucoup d'attention. Elle est liée aux informations qui doivent être transmises à la personne concernée (voir infra point 2.2.9).

Enfin les données doivent être "exactes et, si nécessaire, mises à jour; 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) du règlement). La procédure elle-même doit garantir cette exactitude des données. Il y aurait lieu de prévoir notamment qu'une copie de toutes les décisions de l'autorité investie du pouvoir de nomination soit versée au dossier disciplinaire. Toutes modifications ou rectifications ultérieures devraient également être obligatoirement versées au dossier. Le droit d'accès des personnes concernées à leurs données est également un moyen de garantir l'exactitude et la mise à jour de celles-ci (voir le point 2.2.8 Droit d'accès et de rectification).

2.2.5. Confidentialité des communications

Conformément à l'article 36 du règlement (CE) n° 45/2001, "les institutions et organes communautaires garantissent la confidentialité des communications réalisées au moyen de réseaux de télécommunications et des équipements de terminaux dans le respect des principes généraux du droit communautaire".

Les communications électroniques (interceptées) dans le cadre d'enquêtes administratives ou disciplinaires relèvent de l'article 36 du règlement 45/2001 et toute limitation du principe de confidentialité doit se faire "dans le respect des principes généraux du droit communautaire". Le concept de "principes généraux du droit communautaire" fait référence aux droits de l'homme fondamentaux consacrés notamment par la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans la pratique, cela signifie que toute limitation du principe de confidentialité des communications doit se faire dans le respect des droits de l'homme fondamentaux consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme. Elle ne peut exister que si elle "est prévue par la loi" et "constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire" à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la morale ou à la protection des droits et des libertés d'autrui.

Le SGC exclut la possibilité de traiter des données relatives au contenu des communications téléphoniques.

Le fait que le délégué à la protection des données du SGC soit informé[2] lorsque les services compétents accèdent à quelques fichiers que ce soit sur le ou les postes de travail de la personne concernée ou surveillent l'utilisation qui est faite du courrier électronique et du réseau Internet par la personne concernée ou sur un poste déterminé constitue une garantie supplémentaire du respect de l'article 36 du règlement. Ceci est particulièrement important, c'est pourquoi, le CEPD invite le SGC à faire référence à cette obligation d'information du DPD dans l'une des deux décisions projetées par le SGC.

Le CEPD estime dès lors que la confidentialité des communications ne peut être violée que dans des circonstances exceptionnelles, lors d'une investigation liée à une enquête administrative où aucun autre moyen moins invasif n'a pu être utilisé, qu'une violation de la confidentialité ne peut pas être une procédure ordinaire et qu'elle doit toujours être limitée aux données strictement nécessaires.

2.2.6. Conservation des données

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point e) du règlement (CE) 45/2001, les données à caractère personnel doivent 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.

Les décisions disciplinaires individuelles sont conservées au dossier individuel de la personne concernée aux termes de l'Article 26 du Statut, sans préjudice de la possibilité d'enlever ces décisions aux termes de l'article 27 de l'Annexe IX du Statut. Pour mémoire, les dossiers d'enquête (classés sans suite ou non) et les dossiers disciplinaires sont conservés pour une période de 20 ans, sans préjudice des dispositions prévues dans l'article 27 mentionné ci-dessus. Les fichiers informatiques générés au cours d'une enquête ou d'une procédure disciplinaire ont la même période de conservation. Le CEPD accueille favorablement le délai de conservation fixé par le SGC à l'égard des dossiers d'enquête (classés sans suite ou non) et des dossiers disciplinaires.

[2] Voir l'article 15 de la communication au personnel du SGC n° 9/03 du 11 février 2003 ("Code de pratique pour l'accès aux services Internet et l'utilisation de la messagerie électronique").

En ce qui concerne les dossiers classés sans suite, le CEPD se félicite du fait que, sur demande de l'intéressé (conformément à l'article 29 de l'annexe IX du Statut), une copie de la décision de l'AIPN de classement sans suite soit versée dans son dossier individuel.

En vertu de l'article 27 de l'annexe IX du Statut, le fonctionnaire ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire autre que la révocation peut, après trois ans s'il s'agit d'un avertissement par écrit ou d'un blâme, ou après six ans s'il s'agit d'autres sanctions, introduire une demande visant à ce qu'aucune mention de cette sanction ne subsiste dans son dossier individuel. L'autorité investie du pouvoir de nomination décide s'il peut être fait droit à sa demande. Il s'ensuit que la décision disciplinaire peut être supprimée du dossier individuel, mais cela est laissé à la discrétion de l'Autorité investie du pouvoir de nomination. Par conséquent, la personne concernée ne dispose pas d'un droit automatique à la suppression des données après un certain laps de temps.

Cependant, la loyauté envers la personne concernée implique que l'Autorité investie du pouvoir de nomination doit justifier la nécessité de conserver les données ainsi que tout refus d'effacer les données dans les cas où un fonctionnaire introduit une demande en ce sens conformément à l'article 27 du Statut.

Conformément à l'article 4 paragraphe 1 point e) du règlement (CE) 45/2001, les données conservées par le SGC au delà de la période nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées (le recueil des décisions en matière disciplinaire) sont rendues anonymes. L'article 4 paragraphe 1 point e) est donc respecté à cet égard.

L'article 37 §1 prévoit des règles particulières en matière de conservation de données de trafic à savoir les données entourant une communication ou d'autres types connexions sur les réseaux de télécommunication. En effet, en principe ces données doivent être effacées ou rendues anonymes dès que la communication ou la connexion est terminée.

Le SGC n'a pas pour l'instant recours à des traitements de données relatives au trafic des communications téléphoniques, mais il n'en exclu pas la possibilité. Si de telles données devaient à l'avenir être traitées par le SGC dans le cadre d'une enquête administrative, elles devraient l'être en conformité avec les articles 20 et 37 du règlement (CE) 45/2001. De plus, le traitement de ces données étant particulièrement sensible - le règlement y consacre l'article 37 - le CEPD invite le SGC à le consulter en cas de mis en place de traitement de données de trafic des communications téléphoniques.

En revanche, le SGC traite des données relatives aux connexions Internet et à l'utilisation de la messagerie électronique. L'article 20 du règlement permet des exceptions aux articles 4 §1et 37 §1 notamment lorsque la conservation des données 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 des droits et libertés d'autrui." Selon l'interprétation que fait le CEPD de ces exceptions, (voir le point 2.2.10, information des personnes concernées) elles s'appliquent aux enquêtes administratives et aux mesures disciplinaires.

2.2.7. Changement de finalité / Usage compatible

Des données sont extraites de ou introduites dans les bases de données du personnel. Le traitement analysé n'implique pas un changement général de la finalité prévue pour les bases de données relatives au personnel, les enquêtes administratives et les procédures disciplinaires

n'en étant qu'une partie. Ceci implique que l'article 6.1 du règlement (CE) 45/2001 n'est pas d'application en l'espèce et que l'article 4.1.b) du règlement est respecté.

2.2.8. Transfert des données

L'opération de traitement devrait également être examinée à la lumière de l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001. Au titre de cet article, on entend par opération de traitement le transfert de données à caractère personnel entre institutions ou organes communautaires ou en leur sein "si elles sont nécessaires à l'exécution légitime de missions relevant de la compétence du destinataire".

Au regard de l'article 7 paragraphe 1, le présent dossier de contrôle préalable concerne un transfert de données au sein de l'institution (service traitant, AIPN, Directeur général de l'administration, conseil de discipline) et entre institutions (OLAF). Toutefois, les parties auxquelles il est fait référence ne sont pas considérées comme des destinataires au sens de l'article 2, point g), étant donné qu'elles sont visées par l'exemption prévue à cet article dès lors qu'elles sont susceptibles de recevoir des données dans le cadre d'une enquête particulière. L'article 2, point g), analysé dans ce contexte, doit être compris comme une exception au droit à l'information (voir point 2.2.9, Informations aux personnes concernées) et non comme une exception à l'article 7.

L'article 7.3 du règlement dispose que "le destinataire traite les données uniquement aux fins qui ont motivés leur transmission". Il doit être explicitement garanti que toute personne recevant et traitant des données dans le cadre d'une enquête administrative ou d'une procédure disciplinaire au sein du SGC ne pourra les utiliser à d'autres fins. Ce dernier point est particulièrement important lorsqu'une personne extérieure au Service traitant est associée à l'enquête. Le Contrôleur européen de la protection des données souhaite qu'une attention particulière soit apportée par le SGC au fait que les données personnelles ne soient traitées que dans le cadre strict des enquêtes administratives et procédures disciplinaires.

2.2.9. Droit d'accès et de rectification

Conformément à l'article 13 du règlement (CE) n° 45/2001, "la personne concernée a le droit d'obtenir, sans contrainte, à tout moment dans un délai de trois mois à partir de la réception de la demande d'information et gratuitement, du responsable du traitement des informations au moins sur les finalités du traitement, les catégories de données sur lesquelles il porte et les destinataires auxquels les données sont communiquées et 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". L'article 14 dispose que: "la personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la rectification sans délai de données à caractère personnel inexactes ou incomplètes".

Si le droit d'accès et de rectification peut être limité, conformément à l'article 20, pour assurer la prévention, la détection et la poursuite d'infractions pénales, ou pour garantir la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui (voir le point 2.2.10. sur l'information des personnes concernées pour l'interprétation que fait le CEPD de cette limitation) il doit d'abord être garanti. Le CEPD demande dès lors que le droit d'accès, comme prévu par le règlement 45/2001, soit explicitement reconnu à la personne concernée, dans les limites des exceptions prévues par l'article 20 (voir le point 2.2.10. information des personnes concernées). En effet, les paragraphes 5 et 6 de l'article 3 de la décision semblent implicitement reconnaître ce droit d'accès, cependant, ils n'établissent pas clairement que la personne concernée a effectivement accès à son dossier d'enquête.

Pour ce qui est du droit de rectification, la personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement qu'il rectifie sans délai des données inexactes ou incomplètes (article 14 du règlement (CE) 45/2001). Le CEPD note que, dans le cadre d'une "évaluation de la conduite", il est difficile d'établir si des données à caractère personnel sont "inexactes" ou non. Le fait de permettre à la personne concernée d'apporter ses observations écrites ou d'autres documents (comme prévu par l'article 3.5 de la décision) et que ces différentes pièces soit versées au dossier d'enquête, constitue un moyen de garantir le droit de rectification. En l'espèce, le droit de rectification est donc respecté.

Par ailleurs, le CEPD se félicite de l'article 3, paragraphe 6, de la décision qui énonce : "en tout état de cause, des conclusions qui mettent en cause une personne ne peuvent être tirées sans qu'elle ait été en mesure de d'exprimer son avis sur les faits la concernant. Les conclusions feront état de cet avis." Il s'agit d'un moyen de garantir un traitement équitable.

Enfin, le CEPD se réjouit de l'article 24 de la section 5 de la Décision du Conseil du 13 septembre 2004 portant adoption de dispositions d'application en ce qui concerne le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (2004/644/CE) qui prévoit que le responsable du traitement consulte le délégué à la protection des données s'il décide de limiter les droits prévus aux articles 13 à 17 du règlement (CE) 45/2001. Ceci constitue une garantie supplémentaire pour la personne concernée.

Les autres personnes concernées par l'enquête devraient également se voir accorder, autant que faire se peut, le droit de rectifier leurs données à caractère personnel.

2.2.10. Information des personnes concernées

En vertu des articles 11 et 12 du règlement, tout traitement de données à caractère personnel implique que les personnes concernées soient suffisamment informées de ce traitement. Cette information doit normalement se faire au plus tard au moment de la collecte des données auprès de la personne concernée sauf si la personne concernée a déjà été informée (article 11). Si les données ne sont pas collectées directement auprès de la personne concernée (article 12), les informations doivent être fournies dès l'enregistrement des données ou, si la communication des données à un tiers est envisagée, au plus tard lors de la première communication de données.

Les données à caractère personnel contenues dans un dossier d'enquête peuvent être collectées auprès de la personne concernée, mais également auprès de tiers. Les informations doivent dès lors être fournies soit au moment de la collecte des données soit avant d'être enregistrées ou transmises à un tiers.

La décision stipule que toute personne visée par une enquête administrative est immédiatement informée de l'ouverture de celle-ci sauf si l'information peut nuire aux fins de l'enquête.

L'article 20 du règlement (CE) n° 45/2001 prévoit en effet certaines limitations de cette obligation d'information, notamment lorsqu'une telle limitation constitue "une mesure nécessaire pour a) assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales; b) sauvegarder un intérêt économique important d'un État membre ou des

Communautés européennes, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal; c) garantir la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui.

La restriction relative au "risque de nuire à l'enquête administrative" vaut notamment lorsque sont en cause "la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui" ou "la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales", mais sa portée est bien plus large. Il peut, en effet, être nécessaire de ne pas informer la personne concernée afin de protéger les personnes qui témoignent (droits et libertés d'autrui), mais aussi aux fins du bon déroulement de l'enquête. S'il ne s'agit pas d'une enquête relative à une infraction pénale, l'exception n'est pas prévue par l'article 20 du règlement (CE) n° 45/2001 *stricto sensu*.

Ceci dit, le CEPD considère que l'article 20 doit être interprété à la lumière de la *ratio legis* de la disposition afin de prévoir certaines limitations au devoir d'informer la personne concernée au cours d'une enquête interne. Cette idée est étayée par le fait que l'article 13 de la directive 95/46/CE prévoit des exceptions et des limitations à certains droits "lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder …d) la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou de manquements à la déontologie dans le cas des professions réglementées". L'article 13, point d), de la directive a une large portée et va de la prévention, de la recherche, de la détection et de la poursuite d'infractions pénales aux manquements à la déontologie dans le cas des professions réglementées. Dès lors, bien que cela ne soit pas explicitement mentionné, il n'existe aucune raison de supposer que les fautes disciplinaires commises par des agents du secteur public ne sont pas également incluses dans cette limitation.

Le règlement (CE) n° 45/2001 doit être lu à la lumière de la directive 95/46/CE. En effet, le considérant 12 du règlement préconise "une application cohérente et homogène des règles de protection des libertés et droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel". En outre, l'article 286 du traité dispose que les actes communautaires relatifs à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données sont applicables aux institutions et organes communautaires. Rien ne semble donc empêcher l'application d'une limitation similaire au devoir d'informer et au droit d'accès correspondant au cours d'une enquête disciplinaire. La non-divulgation d'informations durant la période d'enquête est également confirmée par le fait qu'aucune information ne doit être fournie en ce qui concerne les "destinataires" des données au cours d'une enquête particulière.

Il convient de souligner que les termes "si l'information peut nuire aux fins de l'enquête" suggèrent que la nécessité de ne pas communiquer ces informations doit être clairement démontrée et que la non divulgation d'informations ne peut se prolonger au-delà d'une période déterminée. Dès que cela ne risque plus de nuire aux fins de l'enquête, les informations doivent être communiquées à la personne concernée.

Le CEPD accueille favorablement le fait que dans le respect de l'article 2, paragraphe 2, de l'Annexe IX du Statut, les personnes mises en cause, comme le plaignant, sont informées par l'AIPN de la fin de l'enquête, de ses conclusions et de sa décision.

Le CEPD se réjouit que les personnes concernées par une enquête portant sur le harcèlement soient informées lorsque le délai de trois mois d'enquête est prolongé.

Le CEPD se félicite que la décision mentionne clairement les différents délais de conservation des données en général. Cependant, en ce qui concerne les rapports d'enquête classés sans suite, le CEPD invite le SGC à informer les personnes concernées du délai de conservation.

Le CEPD accueille favorablement le fait que la décision mentionne la base légale du traitement. Cependant, en l'espèce, la base légale du traitement se trouve divisée entre plusieurs textes (Statut, Annexe IX du Statut, Décision, Décision concernant les règles d'application). Le CEPD invite le SGC à établir un texte - une communication à valeur informative - décrivant l'ensemble du traitement dans un document unique afin d'assurer à la personne concernée un traitement loyal.

Il accueille également favorablement le fait que la décision fasse mention de la possibilité, (conformément à l'article 27 de l'annexe IX du Statut) pour la personne ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire de pouvoir, après trois ans s'il s'agit d'un avertissement par écrit ou un blâme et après six ans s'il s'agit d'autres sanctions, introduire une demande visant à ce qu'aucune sanction ne subsiste dans son dossier individuel.

Il n'y a pas lieu de fournir spécialement à la personne concernée les informations concernant le transfert du dossier au sein de l'institution, au motif que les autorités de l'institution ne sont pas des destinataires au sens de l'article 2, point g), du règlement. Le CEPD se félicite que cette information générale figure dans la décision, ce qui permet d'assurer la transparence de la procédure.

Le CEPD souhaite que la personne concernée soit informée de son droit d'accès dans les limites des exceptions prévues par l'article 20. La décision concernant les règles d'application constitue un excellent moyen de fournir cette information. Il serait également souhaitable de faire référence à la section 5 de la Décision du Conseil du 13 septembre 2004 portant adoption de dispositions d'application en ce qui concerne le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (2004/644/CE).

Le CEPD invite également le SGC à faire référence à la communication au personnel n° 9/03 du 11 février 2003 du Conseil portant sur le code de pratique pour l'accès aux services Internet et l'utilisation de la messagerie électronique. En effet afin d'assurer un traitement loyal, l'article 12 du règlement prévoit entre autres que la personne concernée doit être informée des catégories de données traitées. Dans le cas qui nous occupe, il n'est pas fait mention de traitements données relatives aux réseaux internes de télécommunication or le SGC a établi des règles précises à cet égard. La communication au personnel précitée contient un article (15) réservé aux droits d'enquête.

Le CEPD demande que la décision concernant les règles d'application mentionne le droit de saisir à tout moment le Contrôleur européen de la protection des données, cela étant nécessaire pour garantir que la personne concernée est dûment informée de tous les moyens dont elle peut user.

2.2.11. Sécurité

Après avoir procédé à un examen approfondi des mesures de sécurité qui ont été adoptées, le CEPD estime que ces mesures semblent adéquates à la lumière de l'article 22 du règlement (CE) n° 45/2001.

Le CEPD se réjouit que des mesures organisationnelles soient prises afin d'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, notamment en édictant des règles stricte concernant la confidentialité. Les mesures de sécurité techniques paraissent également appropriées.

Conclusion

Le traitement proposé ne paraît pas entraîner de violations des dispositions du règlement (CE) 45/2001 pour autant qu'il soit tenu compte des observations faites ci-dessus. Cela implique, en particulier, que:

- Porte une attention particulière sur l'utilisation des catégories de données particulières, elles doivent être pertinentes au regard du dossier et proportionnelles à la finalité poursuivie, ceci afin de respecter l'article 10 paragraphe 2 du règlement (CE) 45/2001.

- Une consigne reprenant les termes de l'article 4 paragraphe 1 point c) établissant plus de vigilance à l'égard de l'introduction et de la collecte des preuves ou des données dans un dossier d'enquête soit établie. Le personnel appelé à traiter les enquêtes administratives doit être informé de cette consigne et s'y conformer. La consigne qui s'applique aux dossiers d'enquête s'applique au rapport du conseil de discipline (article 15 annexe IX du Statut) et au dossier disciplinaire.

- Prévoit qu'une copie de toutes les décisions de l'autorité investie du pouvoir de nomination soit versée au dossier disciplinaire. Toutes modifications ou rectifications ultérieures devraient également être obligatoirement versées au dossier.

- Si des données de trafic des communications téléphoniques devaient à l'avenir être traitées par le SGC dans le cadre d'une enquête administrative, elles devraient l'être en conformité avec les articles 20 et 37 du règlement (CE) 45/2001. De plus, en cas de mise en place de traitement de données de trafic des communications électroniques, le CEPD devra être consulté.

- Le CEPD demande qu'une référence soit faite - dans l'une des deux décisions projetées par le SGC - à propos du fait que l'AIPN informe le DPD chaque fois qu'elle charge les services compétents de surveiller les communications électroniques.

- Le droit d'accès, comme prévu par le règlement 45/2001, soit explicitement reconnu à la personne concernée, dans les limites des exceptions prévues par l'article 20

- Les autres personnes concernées par l'enquête se voient accorder, autant que faire se peut, le droit de rectifier leurs données à caractère personnel.

- Le SGC informe les personnes concernées du délai de conservation des rapports d'enquête classés sans suite,

- Le SGC établisse un texte - une communication à valeur informative - décrivant l'ensemble du traitement dans un document unique afin d'assurer à la personne concernée un traitement loyal.

- La personne concernée soit informée de son droit d'accès dans les limites des exceptions prévues par l'article 20. Il serait également souhaitable de faire référence à la section 5 de la Décision du Conseil du 13 septembre 2004 portant adoption de

dispositions d'application en ce qui concerne le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (2004/644/CE).

- Il soit fait référence à la communication au personnel n° 9/03 du 11 février 2003 du Conseil portant sur le code de pratique pour l'accès aux services Internet et l'utilisation de la messagerie électronique.

- La décision concernant les règles d'application mentionne le droit de saisir à tout moment le Contrôleur européen de la protection des données, cela étant nécessaire pour garantir que la personne concernée est dûment informée de tous les moyens dont elle peut user.

Fait à Bruxelles, le 16 mai 2006

Peter HUSTINX
Le Contrôleur européen de la protection des données

Note de suivi 23 août 2006

En date du 14 juin 2006, le Conseil a pris en compte l'ensembe de ces recommandations.

Le Contrôleur européen de la protection des données