

## **Avis concernant une notification relative à un contrôle préalable reçue du délégué à la protection des données de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) à propos des enquêtes internes effectuées par l'OLAF**

Bruxelles, le 23 juin 2006 (dossier 2005-418)

### **1. Procédure**

Le 3 janvier 2006, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a reçu du délégué à la protection des données (DPD) de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) une notification relative à un contrôle préalable à propos des enquêtes internes effectuées par l'OLAF. En annexe figurait un document intitulé *Memorandum in Support of Notification for Prior Checking with the European Data Protection Supervisor Pursuant to Article 27 of Regulation 45/2001 Concerning OLAF's Processing of Personal data in the Context of Internal Investigations* (Mémoire à l'appui de la notification relative à un contrôle préalable adressée au contrôleur européen de la protection des données, conformément à l'article 27 du règlement n° 45/2001, concernant le traitement des données personnelles par l'OLAF dans le cadre des enquêtes internes) (ci-après dénommé "le mémoire").

Le 14 février, le 10 mars et le 11 avril 2006, le CEPD a demandé à l'OLAF des informations complémentaires. Les réponses ont été reçues respectivement le 2 mars, le 23 mars et le 17 mai. Le 23 mars, le délai avant remise de l'avis a été prolongé de deux mois, conformément à l'article 27, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 45/2001.

Le 7 avril 2006 a eu lieu une réunion à laquelle ont participé le contrôleur adjoint et des agents du secrétariat du CEPD et des membres du personnel de l'OLAF. À cette occasion, des informations utiles pour le présent dossier ont été recueillies. Le Manuel de l'OLAF, version 2005, est une autre source d'informations dont il a été tenu compte pour l'élaboration du présent avis.

### **2. Examen de la question**

#### **2.1. En fait**

##### **2.1.1 Portée des enquêtes internes**

- Objet des activités de traitement des données

Les enquêtes administratives internes<sup>1</sup> sont réalisées afin de déterminer si des activités de fraude, de corruption ou toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne ont eu lieu, ou s'il s'est produit des faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents des Communautés, susceptible de poursuites disciplinaires ou pénales, et, le cas échéant, afin d'adresser les résultats de l'enquête menée par l'OLAF aux autorités nationales ou communautaires concernées à des fins de suivi judiciaire, disciplinaire, administratif, législatif ou financier. Dans les domaines susmentionnés (article 1<sup>er</sup> du règlement (CE) n° 1073/1999), l'OLAF effectue des enquêtes administratives à l'intérieur des institutions, organes et organismes (dénommées "enquêtes internes" à l'article 4 du règlement (CE) n° 1073/1999).

- Compétence de l'OLAF et des autorités investies du pouvoir de nomination (AIPN) des institutions et organes de l'UE dans le cadre des enquêtes administratives

L'article 86 du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes habilite l'OLAF et l'AIPN à mener des enquêtes administratives pour vérifier l'existence d'un manquement disciplinaire.

Concrètement, dans le cas de la Commission européenne, les attributions et les fonctions de l'Office d'investigation et de discipline (IDOC)<sup>2</sup> sont définies à l'article 2, paragraphe 1, de la décision de la Commission relative aux dispositions générales d'exécution concernant la conduite des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires (n° 86-2004 du 30.6.2004), qui crée ledit office. Cette décision indique que l'office est essentiellement chargé, d'une part, d'effectuer des "enquêtes administratives", qui sont définies comme toutes les actions menées par le fonctionnaire mandaté qui visent à établir les faits et, le cas échéant, à déterminer s'il y a un manquement aux obligations auxquelles les fonctionnaires de la Commission sont soumis, et, d'autre part, d'accomplir des procédures disciplinaires.

Quant aux compétences de l'OLAF, elles sont définies aux articles 1<sup>er</sup> à 4 du règlement (CE) n° 1073/1999. Pour ce qui concerne l'exercice d'activités professionnelles, l'OLAF est chargé d'enquêter sur les faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents des Communautés, susceptible de poursuites disciplinaires et/ou pénales. L'OLAF n'est pas compétent pour appliquer des procédures disciplinaires. Son rôle est plutôt d'élaborer un rapport final sur le dossier, dans lequel il recommande des mesures disciplinaires, s'il y a lieu. Les procédures disciplinaires sont alors appliquées par l'IDOC et les autres AIPN des institutions et organes de l'UE.

De fait, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, deuxième tiret, du règlement (CE) n° 1073/1999 indique notamment que, au sein des institutions, organes et organismes, l'OLAF effectue des enquêtes administratives relatives à des "*faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents des Communautés, susceptible de poursuites disciplinaires et le cas échéant, pénales, ou un*

---

<sup>1</sup> Les enquêtes internes sont l'un des types d'actions menées par l'OLAF. Les autres sont décrites au point 3.3.3.1 du Manuel de l'OLAF et comprennent les enquêtes externes, les activités de coordination, d'assistance judiciaire et de contrôle, les *non-cases* (dossiers classés sans suite après évaluation préalable) et les *prima facie non-cases* (dossiers classés sans suite à première vue).

<sup>2</sup> Les enquêtes administratives et les procédures disciplinaires menées par l'IDOC au niveau interne sont soumises à contrôle préalable (dossier 2004-187). L'avis du CEPD a été rendu le 20 avril 2005.

*manquement aux obligations analogues des membres des institutions et organes, des dirigeants des organismes ou des membres du personnel des institutions, organes et organismes non soumis au statut.*" Toutefois, le règlement ne dit pas ce qu'il faut entendre par "faits graves".

En pratique, la Direction des enquêtes et des opérations de l'OLAF examine au cas par cas si les informations initialement reçues par l'OLAF ont trait à un "fait grave", en s'appuyant sur les critères énumérés au point 3.2 du Manuel de l'OLAF (*Operational priorities*). En ce qui concerne les enquêtes internes, les critères qui suivent sont énumérés au point 3.2.1.1:

- existence éventuelle d'infractions pénales ou de fautes disciplinaires graves;
- impact financier probable;
- existence éventuelle d'une entente ou implication d'une seule personne;
- implication éventuelle de hauts fonctionnaires;
- existence éventuelle d'un abus de pouvoir;
- effet négatif éventuel sur la réputation ou la crédibilité des institutions et des organes européens;
- existence éventuelle d'une demande d'enquête formulée par un service ou une institution.

Il n'en existe pas moins un chevauchement considérable entre les compétences de l'OLAF et celles de l'IDOC (ainsi que d'autres services chargés des enquêtes internes au sein des institutions et des organes de l'UE). C'est pourquoi la décision de la Commission établissant l'IDOC précise que, avant d'ouvrir une enquête, l'office doit consulter l'OLAF afin de vérifier si ce dernier effectue ou compte effectuer une enquête concernant le même dossier. Dans l'affirmative, l'IDOC ne peut ouvrir une enquête. Si l'OLAF a terminé son enquête, l'AIPN, n'étant pas tenue ou liée par les résultats obtenus par l'OLAF ni par les évaluations qu'il a effectuées, peut conduire sa propre enquête par l'intermédiaire de l'IDOC.

En pratique, l'OLAF se concentre surtout sur les dossiers en rapport avec son domaine d'action essentiel, c'est-à-dire les irrégularités financières.

- Rôle de l'OLAF en ce qui concerne les enquêtes relatives à son personnel

Comme indiqué plus haut, l'article 86 paragraphe 2 du Statut dispose que, lorsque l'AIPN ou l'OLAF ont connaissance d'éléments de preuve selon lesquels un fonctionnaire ou un ancien fonctionnaire n'auraient pas respecté les obligations qui leur incombent en vertu dudit Statut, ils peuvent ouvrir des enquêtes administratives aux fins d'établir l'existence ou l'inexistence d'un tel manquement. Par conséquent, une enquête administrative (précédant la procédure disciplinaire) à l'encontre d'un membre du personnel de l'OLAF peut être ouverte par l'OLAF lui-même ou par l'IDOC, qui agit pour le compte de l'AIPN de la Commission en matière disciplinaire. Si l'enquête est menée par l'IDOC, les procédures prévoient que l'OLAF n'intervient pas, sauf pour répondre aux demandes d'informations ou d'auditions présentées par l'IDOC.

Les procédures disciplinaires prévues à l'annexe IX du Statut s'appliquent aux fonctionnaires et autres agents de l'OLAF, comme à n'importe quel fonctionnaire ou agent de la Commission. Ces procédures précisent le rôle de l'AIPN à différentes étapes. L'AIPN chargée de l'OLAF est le Directeur général de l'office. Toutefois, aux fins des enquêtes disciplinaires, les rôles qui incombent au Directeur général de l'OLAF et au Directeur général du personnel et de l'administration (qui est l'AIPN de la Commission) sont exposés en détail à l'annexe III de la décision C(2004) 2286/3 de la Commission (information administrative n° 99-2004 du 19.7.2004), p. 47 à 49.

## 2.1.2 Traitement des données lors des enquêtes internes

- Catégories de personnes concernées

Les catégories de personnes concernées par cette activité de traitement sont : les membres du personnel des institutions, organes et organismes de l'UE qui font l'objet de l'enquête ou sont, d'une façon ou d'une autre, concernés par les questions faisant l'objet de l'enquête, en tant que dénonciateurs ou que témoins; les personnes extérieures aux institutions, organes et organismes de l'UE susceptibles d'être concernées par les questions faisant l'objet de l'enquête, en tant qu'informateurs ou témoins.

- Catégories de données

Les catégories de données traitées sont : le nom, l'adresse, le numéro de téléphone, l'adresse électronique, la date de naissance, la nationalité, l'employeur, l'état civil, les enfants, la profession, les déclarations faites, par la personne concernée ou à propos de la personne concernée, dans le cadre des faits sur lesquels porte l'enquête, les éléments de preuve qui mentionnent la personne concernée et les notes relatives au rapport entre la personne et les événements qui font l'objet de l'enquête.

Le formulaire de notification précise que des catégories particulières de données (visées à l'article 10 paragraphe 1 du règlement) ne peuvent pas être traitées dans le cadre des enquêtes internes menées par l'OLAF. Selon les informations reçues par le CEPD, le traitement de telles données peut toutefois, dans des circonstances très exceptionnelles et particulières, être autorisé en raison de la nature du dossier qui fait l'objet de l'enquête (par exemple, accès à des informations relatives à des remboursements effectués par des systèmes d'assurance maladie).

Normalement, le matricule d'un fonctionnaire faisant l'objet d'une enquête figure dans le rapport final, pour que la personne concernée puisse être identifiée avec une absolue certitude et sans ambiguïté.

- Collecte de données à caractère personnel

Une fois la décision d'ouvrir l'enquête prise, l'OLAF peut accéder immédiatement et sans notification préalable à toute information et à toutes les installations de l'organe communautaire concerné; inspecter les comptes; prendre des copies ou obtenir des extraits de tout document ou du contenu de tout support de données et conserver ces documents ou ces données; demander oralement des informations à des membres du personnel; effectuer des inspections sur place dans les installations d'opérateurs économiques, conformément au règlement n° 2185/96; et demander des informations à toute personne. Les éléments de preuve versés au dossier sont à charge et à décharge.

- Analyse criminalistique d'ordinateurs

Le Manuel de l'OLAF définit cette notion au point 3.4.4.2 comme "l'accès immédiat et sans notification préalable au contenu d'un ordinateur appartenant à un organe communautaire et mis à la disposition d'un fonctionnaire uniquement pour l'exécution des tâches qui lui incombent. Cet accès comprend le droit d'emporter l'ordinateur ou de prendre une copie des périphériques de mémoire de l'ordinateur."

Un formulaire d'autorisation d'enquête (*Investigation Authority*) doit être rempli et signé par le Directeur de l'unité B de l'OLAF avant l'inspection de l'ordinateur. En outre, il y a lieu

d'adresser une note au Secrétaire général de l'organe communautaire concerné (*Note to the Secretary General*).

Un expert technique de l'unité C.3 de l'OLAF procède à l'inspection, accompagné de l'enquêteur responsable du dossier. Le formulaire de désignation de l'équipe chargée du dossier (*Appointment of Case Team*) doit inclure le nom de tous les experts techniques qui effectueront de telles opérations. Un clonage des périphériques de mémoire doit être réalisé. Le Manuel de l'OLAF indique en outre qu'il importe que cette opération soit réalisée par un expert technique, sans quoi les éléments de preuve recueillis peuvent être irrecevables. Le fonctionnaire concerné ne doit pas nécessairement être présent lors de l'inspection de son ordinateur.

Le DPD de l'OLAF a indiqué que les principes de base ci-après sont généralement respectés<sup>3</sup>:

#### **Principe 1**

Aucune mesure prise par des organes répressifs ou leurs agents ne doit modifier des données contenues dans un ordinateur ou sur des supports de données susceptibles d'être produits devant un tribunal.

#### **Principe 2**

Dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'une personne juge nécessaire d'accéder à des données originales contenues dans un ordinateur ou sur des supports de données, elle DOIT avoir compétence pour ce faire et être en mesure de fournir des éléments expliquant l'utilité de cette mesure et ses effets.

#### **Principe 3**

Un historique d'expertise ou une autre trace de toutes les procédures appliquées à des éléments de preuve informatiques doit être créé et conservé. Un tiers indépendant doit pouvoir examiner ces procédures et obtenir le même résultat.

#### **Principe 4**

La responsabilité générale de veiller à ce que la loi et les présents principes soient respectés incombe à la personne chargée de l'enquête (le gestionnaire du dossier).

Il a également été signalé au CEPD que les membres de l'équipe d'assistance technique de l'OLAF, c'est-à-dire les agents chargés de l'analyse criminalistique d'ordinateurs, comptaient tous plus de dix années d'expérience en informatique avant de se spécialiser dans la criminalistique informatique. Le DPD a indiqué que, en tant qu'experts agréés en criminalistique informatique, ils actualisaient sans cesse leurs connaissances et leur savoir-faire en suivant des cours assurés par des entreprises de matériel et de logiciel spécialisées dans ce domaine, ainsi que par l'International Association of Computer Investigative Specialists (Association internationale des spécialistes en criminalistique informatique), qui est une organisation indépendante.

- Manipulation des fichiers

#### - Fichiers électroniques

Une base de données centrale, le système de gestion des dossiers (Case Management System, CMS), permet de gérer l'ensemble des dossiers opérationnels de l'OLAF. Tous les dossiers contenus dans le CMS sont identifiés par un numéro individuel de dossier opérationnel.

---

<sup>3</sup> Il convient de noter que ces principes ne figurent dans aucun document officiel de l'OLAF et ne sont pas non plus précisés dans un protocole de "procédures opératoires normalisées".

Chaque fois qu'un nouveau dossier est ouvert, un numéro lui est assigné. Si la question relève de la compétence de l'OLAF, une procédure d'évaluation est lancée.

Le CMS est l'outil électronique permettant d'enregistrer tous les faits importants en rapport avec un dossier. En particulier :

- Les faits importants, les informations administratives ou les renseignements relatifs au dossier sont enregistrés dans une série de champs du CMS. Les recherches et analyses complémentaires peuvent être stockées dans un environnement iBase sécurisé ou sur le serveur sécurisé de l'OLAF relié, par un système de références, au fichier CMS.
- Tous les documents enregistrés relatifs à un dossier sont numérisés et ajoutés au fichier concernant le dossier, dans le CMS, au moyen du système de gestion électronique des documents.
- Lorsque des informations utiles se présentent sous un format non structuré (par exemple des disques durs d'ordinateurs saisis lors d'une enquête menée par l'OLAF), une mention à leur sujet est insérée dans le CMS et les données de ces fichiers sont mises à la disposition de l'enquêteur ou de la personne en charge du dossier.

Il incombe à chaque gestionnaire de dossier de mettre à jour le système régulièrement et de contrôler l'exhaustivité des informations et documents afférents aux dossiers dont il est responsable. Les gestionnaires de dossier sont tenus de documenter chaque étape de l'enquête et de consigner tous les faits importants pour que les informations relatives à la procédure soient complètes.

- Dossier papier

Le greffe de l'OLAF administre les dossiers officiels sur support papier d'une façon homogène pour toutes les affaires traitées, conformément à la décision de la Commission sur l'administration des documents<sup>4</sup>. En conséquence, il n'existe qu'un dossier officiel pour chaque affaire traitée et tous les documents qui y figurent, y compris l'ensemble des documents de travail contenant des informations importantes non provisoires, doivent être des originaux et être enregistrés. Tout dossier d'enquête doit être paginé d'une façon continue.

Pour les affaires dont ils sont chargés et pendant toute la durée de l'enquête, les enquêteurs peuvent administrer leurs propres dossiers de travail ne comportant que des copies de documents. Lors de la clôture de l'enquête, les enquêteurs doivent remettre leurs dossiers au greffe, qui compare les deux séries de documents et détruit ceux qui font double emploi. De même, à la fin de la phase de suivi, l'agent chargé de cette procédure remet au greffe tous les documents concernant le dossier, qui subissent un traitement identique.

• Conservation des données

L'OLAF peut conserver des documents relatifs à une enquête interne, sous forme électronique et sur support papier, pendant 20 ans au plus après la date de clôture de l'enquête.

---

<sup>4</sup> Décision 2002/47/CE, CECA, Euratom de la Commission du 23 janvier 2002, JO L 21 du 24.1.2002, p. 23.

Pour permettre la comparaison des précédents et l'élaboration de statistiques, les rapports finals concernant des enquêtes internes peuvent être conservés, une fois rendus anonymes, pendant 50 ans.

L'OLAF a informé le CEPD qu'il faut parfois plusieurs années pour que les procédures judiciaires nationales soient menées à leur terme et que l'office doit maintenir l'intégrité de ses dossiers d'enquête jusqu'à ce que ces procédures, y compris les recours éventuels, soient terminées. L'OLAF a également indiqué que le dossier d'enquête qu'il constitue peut être utile dans le cadre d'éventuelles procédures disciplinaires ouvertes à l'encontre de la personne concernée, tant qu'elle est employée ou qu'elle bénéficie de la pension.

- Transferts de données

- Des données peuvent être transférées:

- \* aux institutions, organes et organismes communautaires concernés, pour leur permettre de prendre des mesures appropriées en vue de protéger les intérêts financiers de la Communauté, conformément à l'article 9, paragraphe 4, et à l'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 1073/1999<sup>5</sup> (et comme indiqué au point 3.5.3 du Manuel de l'OLAF);

- \* aux autorités judiciaires compétentes des États membres, pour leur permettre de prendre des mesures appropriées de suivi judiciaire, conformément à l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999 (et comme indiqué au point 3.5.5 du Manuel de l'OLAF);

- \* aux autorités compétentes des pays tiers et aux organisations internationales (comme indiqué au point 3.5.6 du Manuel de l'OLAF).

- Contenu du rapport final à transmettre aux autorités judiciaires ou disciplinaires

À la clôture d'une enquête, l'enquêteur chargé du dossier doit préparer un rapport final qui présente les résultats et les conclusions de l'enquête. Après une enquête interne, ce rapport est adressé à l'autorité judiciaire et/ou disciplinaire concernée. L'OLAF fait observer qu'il n'y a généralement aucune différence entre les informations envoyées aux autorités disciplinaires et celles qui sont envoyées aux autorités judiciaires. Lorsqu'une enquête débouche sur un suivi à la fois disciplinaire et judiciaire, le même rapport est envoyé aux deux autorités. Il arrive que les versions du rapport soient légèrement différentes afin de mettre l'accent sur les informations dont chaque autorité a besoin. Les documents joints au rapport sont ceux susceptibles d'étayer les résultats exposés dans le rapport. Comme indiqué plus haut, les éléments inclus sont à charge et à décharge.

Les autorités disciplinaires et judiciaires, ainsi que l'avocat du défendeur, peuvent demander d'autres informations lorsqu'il y a lieu. En tout état de cause, les documents purement internes ne sont pas inclus dans le rapport final.

Les éléments inclus dans le rapport sont les suivants:

---

<sup>5</sup> Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), JO L 136 du 31.5.1999, p. 1-7.

- i. Historique du dossier : date d'ouverture de l'enquête, institution et fonctionnaire de l'UE concernés (pour les dossiers internes) ou personne physique ou juridique concernée (pour les dossiers externes), domaine concerné, source d'information initiale.
- ii. Résumé : courte explication de la fraude ou de l'irrégularité alléguée, de la portée de l'enquête et de ses principaux résultats. Ce résumé doit indiquer si les faits confirment l'allégation ou non.
- iii. Recommandations pour le suivi : proposition indiquant quelles unités de l'OLAF ou quels organes externes devraient être chargés des activités de suivi.
- iv. Résultat de l'enquête : élément central du rapport final, décrivant les démarches effectuées et les faits constatés au cours de l'enquête. Cette section doit indiquer si les faits confirment l'allégation ou non.
- v. Évaluation juridique des faits : cette section précise les dispositions légales violées par la personne faisant l'objet de l'enquête. Toutes les exigences de la disposition légale doivent être exposées et appliquées aux faits constatés au cours de l'enquête afin de prouver l'existence d'une violation.
- vi. Conclusions et recommandations : cette section donne un aperçu du suivi approprié de l'enquête, par exemple le renvoi de l'affaire devant les autorités nationales compétentes, l'autorité disciplinaire de la Commission et/ou le service compétent pour ouvrir une procédure de recouvrement.

- Informations fournies aux personnes concernées et autres garanties

- Personne concernée

L'article 4 de la décision modèle qui figure en annexe de l'accord interinstitutionnel relatif aux enquêtes internes effectuées par l'OLAF<sup>6</sup> dispose ce qui suit :

*"Dans le cas où apparaît la possibilité d'une implication personnelle d'un membre, d'un dirigeant, d'un fonctionnaire ou d'un agent, l'intéressé doit en être informé rapidement lorsque cela ne risque pas de nuire à l'enquête. En tout état de cause, des conclusions visant nominativement un membre, un dirigeant, un fonctionnaire ou un agent de [institution, organe ou organisme] ne peuvent être tirées à l'issue de l'enquête sans que l'intéressé ait été mis à même de s'exprimer sur tous les faits qui le concernent.*

*Dans des cas nécessitant le maintien d'un secret absolu aux fins de l'enquête et exigeant le recours à des moyens d'investigation relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale, l'obligation d'inviter le membre, le dirigeant, le fonctionnaire ou l'agent de [institution, organe ou organisme] à s'exprimer peut être différée en accord avec respectivement le président ou le secrétaire général."*

---

<sup>6</sup> Accord interinstitutionnel, du 25 mai 1999, entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), JO L 136 du 31.5.1999, p. 15–19. La "décision modèle" porte sur les conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés.



L'OLAF informera la personne concernée ("l'intéressé" selon la terminologie que l'OLAF utilise dans ses documents pour désigner la personne concernée par l'enquête) à différents stades d'une enquête interne : au début, pour convenir d'une audition et à la clôture du dossier.

\* Informations fournies initialement

L'article 4 de la décision modèle figurant à l'annexe de l'accord interinstitutionnel (et, par conséquent, les décisions internes des institutions, organes et organismes communautaires) ainsi que l'article 1<sup>er</sup> de l'annexe IX du Statut disposent que l'intéressé a le droit, dans certaines circonstances définies, d'être informé de son implication possible dans une enquête. Un fonctionnaire pouvant être impliqué doit être informé "rapidement" lorsque cela ne risque pas de nuire à l'enquête. En pratique, l'OLAF envoie à la personne concernée une lettre soulignant que, conformément à l'article 4, paragraphe 6, points a) et b), du règlement n° 1073/1999 et à l'article 1<sup>er</sup> de la décision modèle, elle doit coopérer avec l'OLAF et lui fournir des informations, sauf lorsqu'une telle coopération porte atteinte à son droit à ne pas s'incriminer elle-même; en outre, cette lettre présente un résumé des allégations, mentionne la possibilité de produire des documents ou de fournir des informations oralement et indique que l'intéressé recevra, en temps utile, une invitation à une audition qui lui permettra de donner son avis sur l'ensemble des faits qui le concernent. Ces informations initiales sont adressées à l'intéressé dès que l'OLAF ouvre une enquête, à moins que cette démarche nuise à l'enquête (comme examiné ci-après). Elles peuvent également être envoyées lorsqu'il apparaît, dans le cadre d'une enquête en cours, qu'un membre du personnel, un fonctionnaire ou un agent d'une institution de l'UE est impliqué. L'OLAF peut différer l'envoi de ces informations initiales à l'intéressé lorsque cette démarche pourrait nuire à l'enquête. En pratique, le chef d'unité de l'OLAF chargé du dossier, après consultation du chef de la Direction des enquêtes et des opérations, justifiera par écrit les motivations de ce report dans une note versée au dossier.

\* Notification d'audition

L'article 4, premier alinéa, de la décision modèle, et l'article 1<sup>er</sup> de l'annexe IX du Statut disposent que des conclusions visant nominativement un membre, un dirigeant, un fonctionnaire ou un agent d'un organe communautaire ne peuvent être tirées à l'issue de l'enquête sans que l'intéressé ait été mis à même de s'exprimer sur tous les faits qui le concernent. Par conséquent, l'intéressé est normalement invité à participer à une audition avant que des conclusions qui le visent nominativement soient établies dans un rapport final. La lettre d'invitation informe la personne que l'audition peut avoir un ou plusieurs des résultats suivants : le classement sans suite; le recouvrement financier; le renvoi du dossier aux autorités disciplinaires de l'organe communautaire concerné; et/ou le renvoi du dossier aux autorités judiciaires.

La lettre doit indiquer à l'intéressé qu'un avocat ou une autre personne de son choix peut le représenter au cours de l'audition, qu'il a le droit de ne faire aucune déclaration qui tendrait à l'incriminer lui-même, qu'il peut demander à l'avance que l'audition ait lieu dans toute langue officielle de la Communauté, qu'un compte rendu écrit officiel de l'audition sera réalisé, que ses déclarations et ce compte rendu peuvent être utilisés comme éléments de preuve lors d'une procédure disciplinaire ou judiciaire, et enfin qu'il peut demander que les documents qu'il a produits soient annexés au compte rendu d'audition et envoyés, avec les documents relatifs au dossier, aux autorités judiciaires ou à l'IDOC.

La déclaration qui suit est lue lors de l'audition: "L'audition est menée par [nom des enquêteurs], à [lieu], le [date], à [heure]. La personne entendue est [nom]; les autres personnes présentes sont [noms]. L'objet de l'audition est de recueillir des informations sur [objet]. Vous

avez le droit de vous exprimer dans n'importe quelle langue officielle de la Communauté, d'être accompagné d'un représentant juridique ou autre et de ne pas vous incriminer vous-même. Vous pouvez demander l'inclusion de tout document que vous produiriez dans le compte rendu officiel de l'audition. Une copie du compte rendu d'audition, accompagnée de toutes les annexes, vous sera fournie. Le compte rendu peut être utilisé comme élément de preuve dans toute procédure administrative, disciplinaire, légale ou pénale."

Toutefois, conformément à l'article 4, deuxième alinéa, de la décision modèle (et aux dispositions analogues de toutes les décisions internes), dans des cas nécessitant le maintien d'un secret absolu et exigeant le recours à des moyens d'investigation relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale, l'OLAF peut, en accord avec l'organe communautaire concerné, différer l'obligation d'inviter l'intéressé à s'exprimer. Lorsque que le Directeur général de l'OLAF (ou le Directeur de l'unité B agissant pour son compte) décide de différer l'obligation d'inviter l'intéressé à une audition, il n'est pas juridiquement obligatoire d'en informer l'intéressé.

\* Informations fournies à la clôture de l'enquête interne : deux scénarios sont possibles

Premièrement, le dossier peut être classé sans suite. Dans ce cas, conformément à l'article 5 de la décision modèle et à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de l'annexe IX du Statut, l'intéressé en est avisé par une lettre du Directeur général de l'OLAF (ou du Directeur de l'unité B agissant pour son compte) indiquant que l'affaire est classée sans suite. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de l'annexe IX du Statut, dispose en outre que l'institution du fonctionnaire doit être informée par écrit que l'affaire est classée sans suite. En pratique, une copie de la lettre adressée au fonctionnaire devrait également être envoyée au Secrétaire général de son institution. Cet article prévoit en outre que le fonctionnaire peut demander que la décision figure dans son dossier personnel.

Deuxièmement, le dossier peut être clôturé et faire l'objet d'un suivi. Dans ce cas, une lettre du Directeur général de l'OLAF (ou du Directeur de l'unité B agissant pour son compte) est d'ordinaire envoyée à l'intéressé pour l'informer que le dossier a été renvoyé, sauf si cette notification pourrait nuire à l'enquête.

- Dénonciateurs

Les dénonciateurs sont des fonctionnaires ou d'autres agents (temporaires, auxiliaires, locaux, contractuels et conseillers spéciaux) des organes communautaires qui contactent l'OLAF pour lui fournir des informations dont ils ont pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions et qui concernent des questions susceptibles d'être du ressort de l'OLAF.

Les droits et obligations des dénonciateurs sont décrits dans le statut.

*Selon l'article 22 bis, "1. Le fonctionnaire qui, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, a connaissance de faits qui peuvent laisser présumer une activité illégale éventuelle, notamment une fraude ou une corruption, préjudiciable aux intérêts des Communautés, ou une conduite en rapport avec l'exercice de ses fonctions pouvant constituer un grave manquement aux obligations des fonctionnaires des Communautés, en informe immédiatement son supérieur hiérarchique direct ou son directeur général ou encore, s'il le juge utile, le secrétaire général, ou toute personne de rang équivalent, ou directement l'Office européen de lutte antifraude.*

*Toute information mentionnée au premier alinéa est transmise par écrit.*

*Le présent paragraphe s'applique en cas de manquement grave à une obligation similaire commis par un membre d'une institution, toute autre personne au service d'une institution ou tout prestataire de services agissant pour le compte d'une institution.*

*2. Le fonctionnaire recevant l'information visée au paragraphe 1 communique immédiatement à l'Office européen de lutte antifraude tout élément de preuve dont il a connaissance, pouvant laisser présumer l'existence des irrégularités visées au paragraphe 1.*

*3. Le fonctionnaire qui a communiqué l'information visée aux paragraphes 1 et 2 ne subit aucun préjudice de la part de l'institution, pour autant qu'il ait agi de bonne foi.*

*4. Les paragraphes 1 à 3 sont inapplicables aux documents, pièces, rapports, notes ou informations, quel qu'en soit le support, détenus aux fins, créés ou communiqués au fonctionnaire dans le cadre du traitement d'une affaire juridictionnelle, pendante ou clôturée."<sup>7</sup>*

Une communication de la Commission (SEC/2004/151/2) de M. Neil Kinnock, vice-président, datée du 6 février 2004, prévoit des mesures spécifiques pour garantir une protection maximale pour les membres du personnel qui recourent d'une façon appropriée aux procédures de notification de dysfonctionnements; une de ces dispositions prévoit que toute information relative à l'identité du dénonciateur sera traitée de façon confidentielle.

Comme expliqué au point 3.3.2.2 du Manuel de l'OLAF, lorsque des informations sont reçues d'un dénonciateur, ce dernier est prévenu par écrit de ses droits et de ses obligations en vertu des dispositions du Statut relatives aux dénonciateurs et du délai dans lequel l'OLAF prendra les mesures appropriées. Ce délai est de 60 jours à dater de la notification du dysfonctionnement par le fonctionnaire.

Si le dénonciateur doit être auditionné, il recevra une invitation à cet effet contenant des informations semblables à celles décrites plus haut en ce qui concerne l'intéressé, les modifications nécessaires étant apportées. Lors de l'audition, la même déclaration lui sera lue.

Chaque fois qu'un dossier est classé sans suite, que ce soit après évaluation préalable (*non-case*) ou après enquête, le dénonciateur en est avisé.

#### - Informateurs

Un informateur est une personne qui cherche à divulguer des informations sur un sujet en rapport avec des faits passés ou présents qui est du ressort de l'OLAF, qui a obtenu ces informations en raison d'une relation de travail ou personnelle dans laquelle intervient généralement une obligation de secret professionnel, qui souhaite s'assurer que son identité ne sera pas révélée et qui n'est pas un fonctionnaire ou un agent d'un organe communautaire.

Tout fonctionnaire de l'OLAF ayant des contacts avec un informateur doit lui rappeler que, si l'office s'efforcera pour sa part de respecter son désir d'anonymat, il ne peut garantir

---

<sup>7</sup> En outre, l'article 22 ter prévoit que, si certaines conditions sont remplies, un fonctionnaire peut aussi divulguer des informations au président de la Commission, au président de la Cour des comptes, au président du Conseil, au président du Parlement européen ou au médiateur européen, sans subir aucun préjudice de la part de l'institution à laquelle il appartient.

l'anonymat une fois que le dossier aura été renvoyé devant les autorités judiciaires ou chargées des poursuites au niveau national<sup>8</sup>.

Des renseignements sont fournis aux informateurs conformément au cadre juridique national régissant les contacts avec ces personnes.

Au besoin, l'informateur recevra une invitation à une audition, contenant des informations semblables à celles qui sont décrites plus haut en ce qui concerne l'intéressé, les modifications nécessaires étant apportées; lors de l'audition, la même déclaration lui sera lue.

Chaque fois qu'un dossier est classé sans suite, que ce soit après évaluation préalable (*non-case*) ou après enquête, l'informateur en est avisé.

#### - Témoins

Un témoin est une personne qui n'est pas concernée et qui fournit des informations sur un sujet en rapport avec une situation passée ou présente, qui est du ressort de l'OLAF. Les témoins ne demandent pas l'anonymat, qui n'est d'ailleurs pas prévu en l'espèce. Le préambule du compte rendu d'audition d'un témoin, signé par ledit témoin, l'informe que son témoignage peut être utilisé dans toute procédure pénale, disciplinaire ou administrative ultérieure.

Au besoin, le témoin recevra une invitation à une audition, contenant des informations semblables à celles qui sont décrites plus haut en ce qui concerne l'intéressé, les modifications nécessaires étant apportées; lors de l'audition, la même déclaration lui sera lue.

#### • Droit d'accès

Le formulaire de notification et le Manuel de l'OLAF relèvent que l'intéressé (ou son avocat ou un autre représentant) n'a pas le droit à un accès complet au dossier d'enquête de l'OLAF. Ce droit est prévu à une étape ultérieure, soit au cours de la procédure disciplinaire, lorsque l'intéressé peut consulter "tous les documents qui sont en rapport direct avec les allégations formulées à son encontre" (article 2 de l'annexe IX du Statut), soit au cours de la procédure judiciaire au niveau national.

Selon les informations communiquées par le DPD de l'OLAF, l'intéressé peut, comme n'importe quel membre du public, demander l'accès aux documents, en application du règlement n° 1049/2001. Toutefois, au cours de l'enquête, un tel accès serait refusé dans la plupart des cas, sur la base des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, pour ce qui concerne les enquêtes, à l'article 4, paragraphe 1, point b), pour ce qui concerne la vie privée et les données à caractère personnel, ainsi que dans d'autres cas éventuellement. Lors de la clôture de l'enquête, l'accès peut être accordé dans certains cas, pour autant qu'il ne nuise pas au suivi (par exemple les procédures judiciaires nationales). Le nom des personnes concernées ainsi que toute autre donnée à caractère personnel sont normalement supprimés avant divulgation de tout document en réponse à une demande formulée au titre du règlement n° 1049/2001.

Au cours d'une réunion avec des agents de l'OLAF, il a été expliqué que la personne concernée n'a pas droit à un accès complet à tous les documents présents dans le dossier

---

<sup>8</sup> Il faut noter que le sens que donne le Manuel de l'OLAF au terme "anonymat" est, pour ce qui concerne les informateurs, la "confidentialité de leur identité", ce qui est différent de la définition de la notion de "données anonymes" dans le règlement, ce qui exclut de fait l'application de cet instrument.

d'enquête, l'OLAF étant tenu de respecter son obligation de secret professionnel à l'égard des informations qu'il recueille au cours d'une enquête, comme le prévoit l'article 8 du règlement n° 1073/1999. Il n'existe aucune base juridique, parmi les instruments qui concernent l'OLAF, prévoyant l'accès à tous les documents présents dans le dossier d'enquête pour une personne concernée, qu'il s'agisse de l'intéressé, d'un dénonciateur, d'un informateur ou d'un témoin. En outre, de tels dossiers contiennent souvent des données relatives à plus d'une personne concernée (par exemple celle qui fait l'objet de l'enquête et le dénonciateur). En tout état de cause, les agents de l'OLAF ont ajouté que, si une personne demande l'accès aux données le concernant qui sont traitées par l'OLAF, au titre de l'article 13, point c), du règlement n° 45/2001, la règle générale appliquée est d'autoriser l'accès aux données personnelles de l'intéressé, sauf si un tel accès devait nuire à l'enquête, ce qui fait l'objet d'une décision au cas par cas.

Le formulaire de notification indique que, lorsqu'une personne concernée demande à l'OLAF l'accès, la rectification, le verrouillage, l'effacement ou des informations concernant la notification aux tiers, au titre des articles 13 à 17 respectivement, il se peut que l'office doive restreindre l'application desdits articles en vertu des exceptions énoncées à l'article 20, paragraphe 1, points a) ou b). Il a été indiqué qu'il pourrait être difficile à l'OLAF de répondre à de telles demandes lorsqu'une enquête est en cours puisque le simple fait de révéler l'existence d'une enquête pourrait compromettre sa finalité. Il pourrait s'avérer encore plus difficile de fournir à la personne concernée, au moment de sa demande, quelque explication que ce soit sur les raisons pour lesquelles les exceptions pourraient s'appliquer.

- Sécurité

Des mesures de sécurité ont été adoptées pour protéger les documents électroniques et sur papier.

[...]

## **2.2. Aspects juridiques**

### **2.2.1. Contrôle préalable**

Le contrôle préalable porte sur le traitement de données à caractère personnel dans le contexte des enquêtes administratives internes effectuées par l'OLAF (article 2, points a) et b), du règlement (CE) n° 45/2001 - ci-après dénommé "le règlement"). Le traitement est réalisé par une institution européenne, dans le cadre du droit communautaire<sup>9</sup> (article 3, paragraphe 1, du règlement). Le traitement de données à caractère personnel est en partie automatisé (article 3, paragraphe 2, du règlement). Le règlement est donc applicable.

Le contrôle préalable ci-après n'abordera pas la question du transfert de données à des pays tiers et/ou à des organisations internationales. Cette question est traitée dans le contexte de l'affaire 2005–0154, dans le cadre de laquelle le CEPD examine la conformité avec le règlement des transferts internationaux effectués par l'OLAF.

L'article 27, paragraphe 1, du règlement soumet au contrôle préalable du CEPD tous "*les traitements susceptibles de présenter des risques particuliers au regard des droits et libertés*

---

<sup>9</sup> Dans le contexte des enquêtes administratives en particulier, le règlement est applicable, indépendamment du fait qu'il puisse en résulter une enquête pénale menée par les autorités judiciaires nationales.

*des personnes concernées du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités*". L'article 27, paragraphe 2, comporte une liste des traitements susceptibles de présenter de tels risques.

Selon l'article 27, paragraphe 2, point b), du règlement, les opérations destinées à "*évaluer des aspects de la personnalité des personnes concernées, tels que leur (...) comportement*" sont soumises au contrôle préalable du CEPD. Dans le cas présent, le comportement des fonctionnaires est analysé par l'OLAF.

En outre, en vertu de l'article 27, paragraphe 2, point a), du règlement, les traitements de données relatives à "*des suspicions, infractions, condamnations pénales ou mesures de sûreté*" sont également soumis au contrôle préalable du CEPD. Dans le cas d'espèce, le traitement pourrait porter sur ce type de données.

Étant donné que le contrôle préalable vise à faire face à des situations susceptibles de présenter certains risques, l'avis du CEPD devrait être rendu avant le début du traitement concerné. Or, en l'espèce, le traitement a déjà commencé. Cela ne devrait cependant pas poser de problème sérieux dans la mesure où d'éventuelles recommandations du CEPD peuvent encore être adoptées si nécessaire.

La notification du DPD a été reçue le 3 janvier 2006. Conformément à l'article 27, paragraphe 4, le présent avis doit être rendu dans les deux mois qui suivent la réception de la notification. Des informations complémentaires ont été demandées le 14 février, le 10 mars et le 11 avril 2006. Les réponses sont parvenues le 2 mars, le 23 mars et le 17 mai, respectivement. Compte tenu de la complexité de la question examinée dans le cadre du présent contrôle préalable ex-post, le CEPD a décidé, le 23 mars 2006, de prolonger de deux mois le délai dont il bénéficie pour rendre son avis. La procédure a été suspendue pendant 71 jours. L'avis sera dès lors rendu le 3 juillet 2006 au plus tard.

### **2.2.2 Base juridique et licéité du traitement**

Le traitement de données dans le cadre d'enquêtes administratives internes est basé sur l'article 4 du règlement (CE) n° 1073/1999 et l'article 2 de la décision 1999/352 de la Commission.

La partie concernée de l'article 4 du règlement (CE) n° 1073/1999 dispose ce qui suit:

*"1. Dans les domaines visés à l'article 1<sup>er</sup>, l'Office effectue les enquêtes administratives à l'intérieur des institutions, organes et organismes, ci-après dénommées "enquêtes internes".*

*Ces enquêtes internes sont exécutées dans le respect des règles des traités, notamment du protocole sur les privilèges et immunités, ainsi que du statut, dans les conditions et selon les modalités prévues par le présent règlement et par des décisions que chaque institution, organe et organisme adopte. Les institutions se concertent sur le régime à établir par une telle décision.*

*2. Pour autant que les dispositions mentionnées au paragraphe 1 soient respectées:*

*- l'Office a accès sans préavis et sans délai à toute information détenue par les institutions, organes et organismes ainsi qu'aux locaux de ceux-ci. L'Office a la faculté de contrôler la comptabilité des institutions, organes et organismes. L'Office peut prendre copie et obtenir des extraits de tout document et du contenu*

*de tout support d'information que les institutions, organes et organismes détiennent et, en cas de besoin, s'assurer de ces documents ou informations pour éviter tout risque de disparition,*

- *l'Office peut demander des informations orales aux membres des institutions et organes, aux dirigeants des organismes ainsi qu'aux membres du personnel des institutions, organes et organismes.*

3. *Dans les conditions et selon les modalités prévues par le règlement (Euratom, CE) n° 2185/96, l'Office peut effectuer des contrôles sur place auprès d'opérateurs économiques concernés afin d'avoir accès aux informations relatives à d'éventuelles irrégularités que ces opérateurs détiendraient.*

*Par ailleurs, l'Office peut demander à toute personne concernée l'information qu'il juge utile pour ses enquêtes.*

*(...)*

6. *Sans préjudice des règles des traités, notamment du protocole sur les privilèges et immunités, ainsi que des dispositions du statut, la décision qu'adopte chaque institution, organe et organisme, prévue au paragraphe 1, comprend notamment des règles relatives:*

a) *à l'obligation pour les membres, fonctionnaires et agents des institutions et organes ainsi que pour les dirigeants, fonctionnaires et agents des organismes de coopérer avec les agents de l'Office et de les informer;*

b) *aux procédures à observer par les agents de l'Office lors de l'exécution des enquêtes internes, ainsi qu'aux garanties des droits des personnes concernées par une enquête interne."*

La partie concernée de l'article 2 de la décision 352/1999 de la Commission comporte les dispositions suivantes:

*"(...) L'Office est chargé d'effectuer des enquêtes administratives internes destinées:*

*a) à lutter contre la fraude, contre la corruption et contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés;*

*b) à rechercher les faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents des Communautés susceptible de poursuites disciplinaires et, le cas échéant, pénales ou un manquement aux obligations analogues des membres des institutions et organes, des dirigeants des organismes ou des membres du personnel des institutions, organes et organismes non soumis au statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou au régime applicable aux autres agents de ces Communautés. (...)"*

Compte tenu de cette base juridique, il y a lieu d'examiner la licéité du traitement. Selon l'article 5, point a), du règlement, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si: *"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 ou l'organe communautaire ou le tiers auquel les données sont communiquées"*. Aux termes de l'article 5, point b), du règlement, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si: *"le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est*

*soumis*". Les instruments précités indiquent que les enquêtes administratives menées par l'OLAF sont des missions d'intérêt public (lutte contre la fraude, contre la corruption, etc., conformément à l'article 2 de la décision 1999/352 de la Commission). En outre, l'OLAF effectue ces activités dans l'exercice légitime d'une autorité publique (article 4 du règlement (CE) n° 1073/1999) et respecte donc l'obligation juridique qui lui est faite d'examiner les questions relevant de sa compétence. La "nécessité" du traitement doit être analysée en termes concrets. Dans cette perspective, il convient de ne pas perdre de vue que le traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre des enquêtes doit être proportionné à l'objectif général du traitement (lutte contre la fraude, contre la corruption, etc., conformément à l'article 2 de la décision 1999/352 de la Commission), ainsi qu'à l'objectif particulier du traitement dans le contexte de l'affaire en cause (il convient d'examiner, par exemple, la gravité du fait qui fait l'objet de l'enquête, le type de données requis pour éclaircir les faits, etc.). Il convient dès lors d'évaluer le caractère proportionné du traitement au cas par cas.

### **2.2.3 Traitement portant sur des catégories particulières de données**

L'article 10, paragraphe 5, dispose que: "*[l]e traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté ne peut être effectué que s'il est autorisé par les traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités ou, si cela s'avère nécessaire, par le contrôleur européen de la protection des données*". En l'espèce, le traitement des données visées est autorisé par les actes législatifs mentionnés au point 2.2.2. ci-dessus.

En dehors de cela, selon l'article 10, paragraphe 1, du règlement, le traitement de catégories particulières de données (c'est-à-dire les "*données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données relatives à la santé ou à la vie sexuelle*") est interdit. Le règlement prévoit certaines exceptions à l'article 10, paragraphe 2. Il semble toutefois très probable que, si une exception devait s'appliquer, seuls les points b) et d) seraient éventuellement concernés.

En tout état de cause, il conviendra également de prendre en considération l'article 10, paragraphe 4, selon lequel: "*[s]ous réserve de garanties appropriées, et pour un motif d'intérêt public important, des dérogations autres que celles prévues au paragraphe 2 peuvent être prévues par les traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités ou, si cela s'avère nécessaire, sur décision du contrôleur européen de la protection des données*".

En effet, le type de données décrites à l'article 10, paragraphe 1, ne fera l'objet d'un traitement qu'à titre exceptionnel. Cependant, il peut arriver, par exemple, que lors d'analyses criminalistiques d'ordinateurs, on trouve des messages électroniques échangés par la personne concernée avec des syndicats ou avec le régime d'assurance maladie de l'UE qui révèlent ses opinions politiques ou des données relatives à sa santé. Dans ce cas, il convient de respecter la règle générale établie à l'article 10, paragraphe 1, ou d'examiner de façon restrictive s'il est "nécessaire" d'appliquer une exception. Quoi qu'il en soit, le personnel de l'OLAF chargé des dossiers ne doit pas perdre de vue cette règle et doit éviter d'inclure des catégories particulières de données, à moins que l'une des circonstances prévues à l'article 10, paragraphe 2 (dans un sens restrictif, comme indiqué ci-dessus) ne soit présente dans l'affaire en cause ou qu'il ne soit nécessaire d'appliquer l'article 10, paragraphe 4.



#### 2.2.4 Qualité des données

Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, point c), 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"*.

Si certaines données types, telles que le nom et la date de naissance, figureront de manière systématique dans les dossiers d'enquêtes internes, le contenu exact de ces dossiers diffèrera naturellement selon les cas. Il y a toutefois lieu de prévoir des garanties pour veiller au respect du principe de la qualité des données. Ces garanties pourraient prendre la forme d'une recommandation générale adressée aux personnes qui gèrent ces dossiers, en vue de leur rappeler ce principe et de les inviter à veiller au respect de celui-ci.

Ce principe s'applique également aux traitements requérant des analyses criminalistiques d'ordinateurs. En ce qui concerne les saisies effectuées dans des locaux, le manuel de l'OLAF précise, au point 3.4.4.1, que : "les carnets d'adresse ou les agendas trouvés dans les locaux peuvent être considérés comme servant à des fins professionnelles et peuvent être saisis si cela se révèle pertinent aux fins de l'inspection, à moins qu'il ne soit clairement indiqué qu'ils ne servent qu'à des fins privées. Les portefeuilles, les sacs à main et, évidemment, les documents privés ne peuvent être saisis". Il y a lieu de prendre les mêmes précautions concernant l'accès au contenu d'un ordinateur appartenant à une institution ou à un organe communautaire, car il peut également comporter des fichiers utilisés par la personne concernée à des fins privées (par exemple, dans le dossier "My documents", ou les messages électroniques marqués comme étant "privés") ou des fichiers qui ne sont pas pertinents ou qui sont excessifs au regard des fins de l'enquête. Le CEPD se félicite que la réalisation de telles analyses criminalistiques d'ordinateurs soit soumise à des mécanismes d'autorisation particuliers. À cet égard, il recommande aussi que lorsque l'accès à des dossiers qui sont manifestement de nature privée apparaît nécessaire aux fins de l'enquête, cet accès soit effectué en respectant des garanties appropriées et en tenant compte de tout risque potentiel d'irrecevabilité des preuves, au cours d'une procédure pénale ultérieure, que pourrait entraîner le non-respect des droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel lors de la collecte de preuves (voir point 2.2.10. ci-dessous). En outre, le CEPD recommande l'adoption d'un protocole officiel de "procédures opératoires normalisées" pour la réalisation d'analyses criminalistiques d'ordinateurs par l'OLAF, qui contribuera également à garantir le respect du principe de la qualité des données (voir le point 2.2.10. ci-dessous).

Enfin, l'énumération figurant au point 2.1 du présent avis et relatif aux catégories de données comprend deux rubriques, "état civil" et "enfants", qui ne semblent pas, en principe, pertinentes aux fins d'une enquête interne. Le CEPD recommande de les supprimer en règle générale, à moins que des éléments n'indiquent qu'elles sont pertinentes dans le cadre de l'affaire en cause.

Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement, les données à caractère personnel doivent être *"exactes et, si nécessaire, mises à jour"*, et *"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"*.

Ce principe est étroitement lié à l'exercice du droit d'accès, de rectification, de verrouillage et d'effacement (voir le point 2.2.8 ci-dessous). En outre, un système d'enquête garantissant la prise en compte des éléments de preuve à charge et à décharge tel que celui analysé présente

un intérêt pour l'exactitude et l'exhaustivité des données traitées. Cette caractéristique particulière des éléments de preuve n'est mentionnée ni dans le règlement (CE) n° 1073/1999, ni dans le manuel de l'OLAF, mais elle a été précisée lors de la réunion à laquelle il est fait référence au point 1 du présent avis. En conséquence, et compte tenu de son importance du point de vue de la qualité des données, le CEPD recommande d'en faire mention dans la prochaine version du manuel de l'OLAF. Le CEPD se félicite par ailleurs que l'article 7 bis, paragraphe 1, ait été inclus dans la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), dans la mesure où il précise que l'Office enquête à charge et à décharge<sup>10</sup>.

Les données doivent également être "*traitées loyalement et licitement*" (article 4, paragraphe 1, point a), du règlement). La question de la licéité a déjà été examinée. Quant à la loyauté, il convient de lui accorder une grande attention dans le cadre d'un sujet aussi sensible. Elle concerne les informations fournies au fonctionnaire visé par une enquête (ainsi qu'aux autres personnes concernées) et la rapidité avec laquelle ces informations lui sont transmises, afin que le droit de défense puisse être respecté (voir le point 2.2.9 ci-dessous).

### **2.2.5 Conservation des données**

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. L'institution ou l'organe communautaire prévoit, pour les données à caractère personnel qui doivent être conservées au-delà de la période précitée à des fins historiques, statistiques ou scientifiques, soit qu'elles ne seront conservées que sous une forme qui les rend anonymes, soit, si cela est impossible, qu'elles ne seront stockées qu'à condition que l'identité de la personne concernée soit cryptée. Les données ne doivent en tout cas pas être utilisées à des fins autres qu'historiques, statistiques ou scientifiques*" (article 4, paragraphe 1, point e), du règlement).

La base juridique de la période de conservation de vingt ans appliquée par l'OLAF est la suivante :

- L'article 10, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1073/1999 (qui dispose que l'OLAF transmet aux autorités judiciaires nationales les informations obtenues lors d'enquêtes internes sur des faits susceptibles de poursuites pénales);
- L'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1073/1999 (qui dispose que l'OLAF peut transmettre à tout moment à l'institution, organe ou organisme concerné des informations obtenues au cours d'enquêtes internes), ainsi que l'article 10, points h) et i), de l'annexe IX du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes, qui porte sur la détermination de la sanction à infliger dans les procédures disciplinaires.

Le DPD a fait observer que, dans la pratique, l'OLAF n'existe que depuis 1999 et ne possède pas à ce jour l'expérience nécessaire pour estimer si une période de conservation de vingt ans est suffisante ou excessive. "Actuellement, il s'agit de notre meilleure estimation de la période raisonnable requise pour respecter les obligations juridiques que nous impose l'article 10 du règlement (CE) n° 1073/99. L'expérience montrera peut-être qu'il convient de modifier cette période" (traduction du Conseil). Pour ces motifs, le CEPD propose que, lorsque l'OLAF aura

---

<sup>10</sup> Le CEPD rendra son avis officiel lorsque la proposition adoptée lui aura été transmise conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement.

dix ans d'existence, on procède à une première évaluation de la nécessité de prévoir une période de vingt ans au regard de la finalité d'un tel délai de conservation. Une deuxième évaluation sera réalisée lorsque l'OLAF aura vingt ans d'existence.

En outre, le CEPD fait observer que, lorsque l'affaire est "classée sans suite", la période de vingt ans est excessive puisqu'elle n'est pas nécessaire aux fins d'une enquête judiciaire ou disciplinaire. En conséquence, dans les cas mentionnés, la période de conservation devrait être réduite à la période durant laquelle un recours en responsabilité à l'encontre de dénonciateurs, d'informateurs ou de témoins peut être formé.

### **2.2.6 Transfert de données**

- **Transferts de données à caractère personnel entre institutions ou organes communautaires ou en leur sein**

Selon l'article 7, paragraphe 1, du règlement : "*Les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet de transferts entre institutions ou organes communautaires ou en leur sein que si elles sont nécessaires à l'exécution légitime de missions relevant de la compétence du destinataire*".

Aux termes de l'article 9, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1073/1999 : "*Le rapport établi à la suite d'une enquête interne et tout document utile y afférent sont transmis à l'institution, à l'organe ou à l'organisme concerné. Les institutions, organes et organismes donnent aux enquêtes internes les suites, notamment disciplinaires et judiciaires, que leurs résultats appellent et informent le directeur de l'Office, dans un délai que celui-ci aura fixé dans les conclusions de son rapport, des suites données aux enquêtes*".

L'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1073/1999, est libellé comme suit : "*Sans préjudice des articles 8 et 9 du présent règlement, l'Office peut transmettre à tout moment à l'institution, organe ou organisme concerné des informations obtenues au cours d'enquêtes internes*".

Les dispositions précitées du règlement (CE) n° 1073/1999 portent sur les cas où le transfert est effectué entre l'OLAF et d'autres institutions ou organes communautaires. Il convient de préciser que, non seulement en ce qui concerne le point analysé mais également de manière générale, le règlement (CE) n° 1073/1999 et le règlement (CE) n° 45/2001 doivent être appliqués conjointement, le cas échéant. Cela signifie que, pour ce qui est de l'aspect visé, les rapports et/ou les documents connexes (données à caractère personnel) sont transférés uniquement si cela est "nécessaire" à l'exécution légitime de missions relevant de la compétence du destinataire. Il convient, à cet égard, de prendre en considération le critère de proportionnalité, compte tenu, par exemple, de la nature des données recueillies et traitées ultérieurement, ainsi que de la compétence du destinataire.

En tout état de cause, il convient d'informer le destinataire que les données à caractère personnel ne peuvent être traitées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été transmises.

- **Transfert de données à caractère personnel aux États membres**

Deux scénarios peuvent être observés dans les États membres : a) les États membres dans lesquels la législation relative à la protection des données adoptée en application de la directive 95/46/CE couvre tous les secteurs du système juridique national, y compris le secteur judiciaire; b) les États membres dans lesquels la législation relative à la protection des

données adoptée en application de la directive 95/46/CE ne couvre pas tous les secteurs et, en particulier, pas le secteur judiciaire.

En ce qui concerne le premier scénario, l'article 8 du règlement prévoit ce qui suit : *"Sans préjudice des articles 4, 5, 6 et 10, les données à caractère personnel ne sont transférées à des destinataires relevant de la législation nationale adoptée en application de la directive 95/46/CE que si : a) le destinataire démontre que les données sont nécessaires à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, (...)"*.

L'article 10, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1073/1999 est libellé comme suit : *"Sans préjudice des articles 8, 9 et 11 du présent règlement, le directeur de l'Office transmet aux autorités judiciaires de l'État membre concerné les informations obtenues par l'Office lors d'enquêtes internes sur des faits susceptibles de poursuites pénales. Sous réserve des nécessités de l'enquête, il en informe simultanément l'État membre concerné"<sup>11</sup>*.

Dès lors, même si les autorités judiciaires n'entrent pas dans le champ d'application de la directive 95/46/CE, l'article 8 du règlement doit être pris en considération si l'État membre, lors de la transposition de ladite directive, a étendu son application à ces autorités publiques.

En ce qui concerne le libellé spécifique de l'article 8 du règlement ("*...si le destinataire démontre...*"), les règlements (CE) n° 1073/1999 et n° 45/2001 doivent, dans ce cas aussi, être lus en combinaison l'un avec l'autre. Étant donné que, en l'espèce, les données ne sont pas demandées par le destinataire, mais que le transfert est décidé unilatéralement par l'OLAF, ce dernier doit, en vertu du règlement (CE) n° 1073/1999, établir la "nécessité" du transfert dans une décision motivée.

Pour les pays qui n'ont pas étendu l'application de la directive 95/49/CE aux autorités judiciaires, il convient de prendre en considération l'article 9 du règlement. Dans le cas de ces pays, la Convention 108 du Conseil de l'Europe, qui, pour ce qui concerne la question étudiée, peut être considérée comme fournissant un niveau de protection adéquat, est en tout état de cause applicable aux autorités judiciaires.

- **Transfert aux autorités de pays tiers et/ou à des organisations internationales**

Comme on l'a déjà souligné, cette question est examinée dans l'affaire 2005-0154 et ne sera donc pas abordée ici.

### **2.2.7 Traitement incluant le numéro personnel ou un autre numéro identifiant de portée générale**

L'OLAF utilise le numéro personnel d'un fonctionnaire visé par une enquête, ce numéro figurant dans le rapport final. L'utilisation d'un numéro personnel peut avoir des conséquences, telles que l'interconnexion de données traitées dans des contextes différents. Le CEPD ne déterminera pas, en l'espèce, les conditions dans lesquelles un numéro personnel

---

<sup>11</sup> Il y a lieu de ne pas perdre de vue, comme indiqué précédemment, que les enquêtes menées par l'OLAF sont de nature administrative, même si, lorsque le transfert est décidé, les faits concernés peuvent être qualifiés de "faits susceptibles de poursuites pénales". Le critère utilisé dans l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes le 30 mai 2006 dans les affaires C-317/04 et C-318/04, dans la mesure où il est fondé sur l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 95/46/CE, n'est pas applicable, car la décision tient compte d'éléments spécifiques et le règlement n° 45/2001 ne contient pas de disposition parallèle.

peut faire l'objet d'un traitement, comme le prévoit l'article 10, paragraphe 6, du règlement, mais il aimerait attirer l'attention sur les implications de cette règle dans le cadre du règlement. Dans le cas présent, l'utilisation du numéro personnel est raisonnable, puisqu'elle a pour seul but d'identifier la personne concernée par le dossier. Le CEPD considère que ce numéro peut faire l'objet d'un traitement dans le scénario mentionné.

### **2.2.8 Droit d'accès et de rectification**

Selon l'article 13 du règlement, la personne concernée a le droit d'obtenir, sans contrainte, du responsable du traitement 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.

Le droit d'accès est le droit de la personne concernée d'être informée de tout renseignement la concernant traité par le responsable du traitement. Par principe, ce droit doit être interprété en liaison avec la notion de données à caractère personnel. En effet, une vision large des données à caractère personnel a été adoptée dans le règlement, et le Groupe de l'article 29 a également donné une large interprétation à ce concept<sup>12</sup>. Le respect du droit d'accès et de rectification est directement lié au principe de la qualité des données et, dans le cadre des enquêtes, il se superpose en grande partie au droit de défense.

En outre, le droit d'accès est également applicable lorsqu'une personne concernée demande l'accès aux dossiers d'autres personnes, si ceux-ci contiennent des informations la concernant. Tel est le cas lorsque des dénonciateurs, des informateurs ou des témoins demandent l'accès à des données les concernant dans le cadre d'une enquête menée à l'égard d'une autre personne.

Les informations peuvent être obtenues directement par la personne concernée ("accès direct") ou, dans certaines circonstances, par une autorité publique ("accès indirect", normalement exercé par une autorité chargée de la protection des données, le CEPD en l'occurrence).

Comme indiqué au point 2.1.2, la règle générale appliquée par l'OLAF est la fourniture de l'accès aux données à caractère personnel relatives à la personne concernée contenues dans le dossier. Cette règle n'est pas appliquée lorsque cet accès serait nuisible à l'enquête, ce qui est décidé au cas par cas et jamais de manière automatique. Elle ne figure pas dans le manuel de l'OLAF, qui prévoit que le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission s'applique à toute demande d'accès adressée par la personne concernée elle-même, et non l'article 13 du règlement (CE) n° 45/2001, qui constitue la disposition pertinente. C'est pourquoi le CEPD recommande d'inclure cette règle générale dans une prochaine version, compte tenu de son importance aux fins de la protection des données. Par ailleurs, la mention spécifique de toute limitation fondée sur l'article 20 du règlement doit figurer dans le dossier<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Voir le document de travail relatif aux questions de protection des données liées à la technologie RFID, adopté le 19 janvier 2005, doc. WP 105, p.8: "les données concernent une personne si elles font référence à l'identité, aux caractéristiques ou au comportement d'une personne ou si de telles informations sont utilisées pour déterminer ou influencer la manière dont cette personne est traitée ou évaluée" (traduction du Conseil).

<sup>13</sup> La référence au droit d'accès de la personne concernée, qui peut faire l'objet de limitations, serait très souhaitable dans la proposition modifiant le règlement (CE) n° 1073/1999 citée précédemment.

L'article 20 du règlement prévoit en effet certaines limitations de ce droit, 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 ou financier 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*". En outre, il peut être nécessaire dans certains cas de ne pas accorder à la personne concernée un accès direct afin de ne pas nuire au bon déroulement de l'enquête, même s'il n'y a pas d'enquête pénale au sens de l'article 20 du règlement (CE) n° 45/2001 mais une enquête prédisciplinaire ou pré-pénale (enquête administrative de l'OLAF).

Le CEPD estime que l'article 20 doit tenir compte de la raison d'être de cette disposition et assortir de limitations l'obligation d'accorder un accès direct au cours d'une enquête prédisciplinaire ou pré-pénale. Ce point de vue est conforté par le fait que l'article 13 de la directive 95/46/CE prévoit de limiter le droit d'accès de la personne concernée 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*". Le champ d'application de l'article 13, point d), est donc large : il couvre la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales et va jusqu'aux manquements à la déontologie dans le cas des professions réglementées. Bien que ce ne soit pas expressément indiqué, il y a lieu de croire que cette disposition s'applique également aux manquements aux règles de discipline commis par des fonctionnaires.

Le règlement (CE) n° 45/2001 doit être lu à la lumière de la directive 95/46/CE. 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*". L'article 286 du traité prévoit également 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 institués par le présent traité ou sur la base de celui-ci*". Il n'y a dès lors aucune raison de penser qu'une limitation du droit d'accès ne puisse pas se justifier par le fait qu'une procédure disciplinaire est en cours.

En tout état de cause, le paragraphe 3 de l'article 20 doit être pris en compte et respecté par l'OLAF : "*Si une limitation prévue au paragraphe 1 est imposée, la personne concernée est informée conformément au droit communautaire des principales raisons qui motivent cette limitation et de son droit de saisir le contrôleur européen de la protection des données*". En ce qui concerne le droit d'information, cette disposition doit être lue en combinaison avec les articles 11, 12 et 20 du règlement (voir le point 2.2.9 ci-dessous).

En outre, il y a lieu de tenir compte également du paragraphe 4 de l'article 20: "*Si une limitation prévue au paragraphe 1 est invoquée pour refuser l'accès à la personne concernée, le contrôleur européen de la protection des données lui fait uniquement savoir, lorsqu'il examine la réclamation, si les données ont été traitées correctement et, dans la négative, si toutes les corrections nécessaires ont été apportées*". Le droit d'accès indirect devra alors être garanti. En effet, cette disposition jouera un rôle, par exemple, dans les cas où la personne concernée a été informée de l'existence du traitement, ou en a connaissance, mais où son droit d'accès reste limité eu égard à l'article 20.

L'article 20, paragraphe 5, dispose que "*L'information visée aux paragraphes 3 et 4 peut être reportée aussi longtemps qu'elle prive d'effet la limitation imposée sur la base du*

*paragraphe 1*". Il peut se révéler nécessaire pour l'OLAF de différer cette information conformément à cette disposition, afin de protéger l'enquête. La nécessité d'un tel report doit être appréciée au cas par cas.

Comme indiqué précédemment, le droit d'accès implique le droit de la personne concernée à être informée des données la concernant. Cependant, comme on l'a déjà noté, ce droit peut être limité pour garantir "*la protection (...) des droits et libertés d'autrui*". Il y a lieu d'en tenir compte dans le cadre de la présente analyse pour ce qui concerne l'accès de la personne concernée à l'identité des dénonciateurs. Le Groupe de l'article 29 a fait la déclaration suivante: "La personne accusée dans le rapport d'un dénonciateur ne peut en aucune circonstance obtenir des informations concernant l'identité du dénonciateur sur la base du droit d'accès de la personne accusée, sauf lorsque le dénonciateur fait une fausse déclaration par malveillance. Dans les autres cas, la confidentialité de l'identité du dénonciateur doit toujours être garantie" (traduction du Conseil). Il convient d'appliquer la même approche pour ce qui concerne les informateurs<sup>14</sup>. Le CEPD recommande dès lors de respecter la confidentialité de l'identité des dénonciateurs au cours des enquêtes internes de l'OLAF ainsi qu'aux stades ultérieurs (si, par exemple, les autorités disciplinaires ou judiciaires demandent cette identification), dans la mesure où cela ne va pas à l'encontre des règles nationales régissant les procédures judiciaires. En outre, le CEPD estime que les garanties protégeant les dénonciateurs au cours des enquêtes de l'OLAF doivent être juridiquement renforcées, car elles ne sont actuellement établies que dans une communication de la Commission (SEC/20004/151/2)<sup>15</sup>.

L'article 14 du règlement accorde à la personne concernée le droit à la rectification des données inexactes ou incomplètes. Compte tenu de la sensibilité de la plupart des enquêtes menées par l'OLAF, ce droit revêt une importance cruciale pour garantir la qualité des données utilisées, laquelle est, en l'espèce, liée au droit de défense. Toute limitation au titre de l'article 20 du règlement doit être appliquée à la lumière de ce qui a été dit aux paragraphes précédents concernant le droit d'accès.

Il convient en outre de ne pas perdre de vue que les limitations d'un droit fondamental ne peuvent être appliquées de manière systématique. En effet, comme le prévoit l'article 20 du règlement, la mesure doit être "nécessaire". Le "critère de nécessité" doit être apprécié au cas par cas et, tout comme le droit d'information, les droit d'accès et de rectification devront être garantis "*lorsque cela ne risque pas de nuire à l'enquête*" (voir le point 2.2.9 ci-dessous). C'est ainsi, par exemple, que la nature de certaines affaires ne justifiera pas toujours le refus d'accès et de rectification au cours d'une enquête interne de l'OLAF.

Enfin, il y a lieu d'établir des règles afin que, dès qu'une enquête est close, le fonctionnaire visé par l'enquête puisse rectifier toute donnée le concernant en demandant l'inclusion dans le dossier d'enquête des documents relatifs à toute évolution ultérieure au cours de la phase de suivi (décision de la Cour statuant en sens contraire, par exemple).

Par conséquent, on note que l'OLAF respecte les obligations établies à l'article 13 et devrait intégrer les recommandations formulées concernant l'article 14 du règlement.

---

<sup>14</sup> Il n'est pas nécessaire, en revanche, de garantir la confidentialité de l'identité des témoins.

<sup>15</sup> La proposition modifiant le règlement (CE) n° 1073/1999 offre une excellente occasion de garantir la confidentialité de l'identité des dénonciateurs.

## 2.2.9 Information de la personne concernée

Le règlement prévoit que la personne concernée doit être informée lorsque des données à caractère personnel la concernant sont recueillies et énumère une série de mentions obligatoires dans cette information, afin de garantir le traitement loyal de ces données. En l'espèce, les données pourraient être recueillies soit directement auprès de la personne concernée, soit indirectement, par le biais d'informateurs, par exemple.

L'article 11 du règlement (*Informations à fournir lorsque les données sont collectées auprès de la personne concernée*) et l'article 12 (*Informations à fournir lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée*) sont donc tous les deux applicables en l'espèce. Cela signifie que les informations pertinentes doivent être fournies soit au moment de la collecte (article 11), soit lorsque les données sont enregistrées ou communiquées pour la première fois (article 12), sauf si la personne concernée est déjà informée. Tel peut être le cas, entre autres, si les mêmes informations ont été fournies auparavant.

Le mémorandum a décrit de manière détaillée le type d'informations transmises aux différentes personnes concernées (personne concernée, dénonciateurs, informateurs, témoins). Cependant, bien que la teneur des informations fournies puisse parfois correspondre partiellement aux informations qui doivent être communiquées dans le cadre des articles 11 et 12, on constate que les informations visées dans ces dispositions ne sont pas toutes effectivement transmises. Il convient de tenir compte du fait que toutes les exigences prévues au paragraphe 1 des articles 11 et 12 doivent être respectées, y compris celles mentionnées au point f), puisque, compte tenu de la sensibilité des affaires habituellement traitées par l'OLAF, les personnes concernées doivent avoir connaissance de toutes les garanties auxquelles elles ont droit.

En ce qui concerne le moment où ces informations doivent être fournies, il a déjà été indiqué au point 2.1.2 du présent avis que l'article 4 de la décision modèle annexée à l'accord interinstitutionnel relatif aux enquêtes internes effectuées par l'OLAF prévoit ce qui suit : *"Dans le cas où apparaît la possibilité d'une implication personnelle d'un membre, d'un dirigeant, d'un fonctionnaire ou d'un agent, l'intéressé doit en être informé rapidement lorsque cela ne risque pas de nuire à l'enquête. (...)."*

L'article 20 du règlement cité précédemment prévoit certaines limitations du droit 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 ou financier 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"*. En effet, il peut être nécessaire dans certains cas de ne pas informer la personne concernée afin de ne pas nuire au bon déroulement de l'enquête, même s'il n'y a pas d'enquête pénale au sens de l'article 20 du règlement. L'interprétation de cet article pour ce qui concerne le droit d'accès dans le cas d'enquêtes prédisciplinaires ou prépénales doit être étendue au droit d'information.

En outre, le paragraphe 5 de l'article 20 du règlement devra être appliqué dans des circonstances spécifiques : *"L'information visée aux paragraphes 3 et 4 peut être reportée aussi longtemps qu'elle prive d'effet la limitation imposée sur la base du paragraphe 1"*. (Le paragraphe 3 prévoit que la personne concernée a le droit d'être informée des raisons qui motivent cette limitation et de son droit de saisir le CEPD; le paragraphe 4 prévoit un droit



d'accès indirect par l'intermédiaire du CEPD et la communication du résultat de cet accès à la personne concernée).

### 2.2.10 Confidentialité des communications

L'article 36 du règlement dispose que "*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*". Le concept de "principes généraux du droit communautaire" se réfère à la notion de droits fondamentaux de la personne, tels qu'établis notamment par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Toute limitation de la confidentialité des communications doit dès lors être conforme à l'article 8, paragraphe 2, de ladite convention: "*Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui*".

Cette disposition doit être respectée lorsque des analyses criminalistiques d'ordinateurs sont réalisées, notamment lors de l'inspection de messages électroniques.

Après avoir pris en considération les exigences fixées à l'article 8, paragraphe 2, de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, il convient dès lors d'examiner les limitations du principe de confidentialité à la lumière des critères suivants<sup>16</sup> :

- La limitation est-elle autorisée par une disposition juridique ou une mesure équivalente ?
- Est-elle nécessaire ? Le même résultat pourrait-il être obtenu sans enfreindre le principe de confidentialité ? La surveillance de l'utilisation personnelle de la messagerie électronique (pour une raison autre que la détection de virus) ou de l'internet par un agent ne peut être considérée comme nécessaire que dans des circonstances exceptionnelles;
- Est-elle proportionnée aux préoccupations qui la motivent ? Le principe de proportionnalité signifie que l'application de limitations à la confidentialité des communications diffèrera selon qu'il s'agisse de communications personnelles ou de communications professionnelles. Il signifie également que, s'il est nécessaire de vérifier la messagerie électronique de travailleurs en leur absence, cette vérification devrait en principe être limitée aux messages électroniques qui ne sont pas marqués comme étant privés ou personnels ou qui sont adressés à l'institution.

Dans le cas particulier des enquêtes administratives internes effectuées par l'OLAF, la limitation potentielle du droit au respect de la vie privée et à la protection des données à

---

<sup>16</sup> Le CEPD a publié un projet de document intitulé "*The processing of personal data related to the use of the communications network in EU institutions and bodies: ensuring compliance with Regulation (EC) 45/2001*" ("*Le traitement de données à caractère personnel liées à l'utilisation du réseau de communication au sein des institutions et organes de l'UE: garantir le respect du règlement (CE) n° 45/2001*", traduction du Conseil), qui a été transmis aux DPD en vue d'un débat préliminaire et devrait être publié dans le courant de 2006. Pour de plus amples références sur la question, il est conseillé de consulter ce document.

caractère personnel est prévue à l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1073/1999, libellé comme suit : "(...). L'Office peut prendre copie et obtenir des extraits de tout document et du contenu de tout support d'information que les institutions, organes et organismes détiennent et, en cas de besoin, s'assurer de ces documents ou informations pour éviter tout risque de disparition, (...)".

Comme il est précisé au point 3.4.4.2 du manuel de l'OLAF, lors de l'analyse criminalistique d'un ordinateur, l'OLAF peut saisir l'ordinateur proprement dit ou réaliser une "image disque" de son contenu. Dans les deux cas, l'OLAF aura en sa possession toutes les données stockées sur le disque dur de l'ordinateur. La nécessité et la proportionnalité de l'accès à toute donnée contenue sur ce disque (les messages électroniques, par exemple) doivent être évaluées par l'OLAF au cas par cas, en tenant compte des orientations fournies par le CEPD.

En ce qui concerne la méthodologie utilisée par l'OLAF pour effectuer de telles enquêtes, certains principes sont observés, comme indiqué au point 2.1.2 du présent avis. Le CEPD estime toutefois que cette méthodologie devrait être développée de façon systématique et formelle et recommande l'adoption d'un protocole officiel de "procédures opératoires normalisées" pour la réalisation d'analyses criminalistiques d'ordinateurs par l'OLAF, ce qui contribuera à garantir la confidentialité des communications ainsi qu'à préserver la validité des preuves.

#### **2.2.11 Mesures de sécurité**

Après l'examen minutieux des mesures de sécurité adoptées, le CEPD estime que ces mesures sont appropriées au regard de l'article 22 du règlement.

[...]

#### **Conclusion**

Rien ne permet de conclure à un manquement aux dispositions du règlement (CE) n°45/2001, sous réserve que les considérations figurant dans le présent avis soient pleinement prises en compte. En particulier, l'OLAF doit:

- évaluer la proportionnalité des activités de traitement au cas par cas;
- informer son personnel de la disposition figurant à l'article 10, paragraphe 1, du règlement concernant des catégories particulières de données, même si ce type de données ne fait qu'exceptionnellement l'objet d'un traitement;
- garantir le respect du principe de la qualité des données. Cette garantie pourrait prendre la forme d'une recommandation générale adressée aux personnes qui gèrent les dossiers, en vue de leur rappeler ce principe et de les inviter à veiller au respect de celui-ci;
- faire en sorte que, lorsque l'accès à des dossiers qui sont manifestement de nature privée (lors de l'analyse criminalistique d'ordinateurs) apparaît nécessaire aux fins de l'enquête, cet accès soit effectué dans le respect de garanties adéquates;
- ne plus inclure systématiquement dans les dossiers les catégories de données "état civil" et "enfants". Elles ne peuvent être incluses que s'il existe des preuves de leur pertinence aux fins de l'enquête;
- introduire, dans une prochaine version du manuel de l'OLAF, une référence à l'existence d'un système de preuves à charge et à décharge dans les dossiers d'enquête interne;

- réaliser une première évaluation de la nécessité de prévoir une période de conservation de vingt ans au regard de la finalité d'une telle conservation lorsque l'OLAF aura dix ans d'existence. Une deuxième évaluation devrait être effectuée lorsque l'OLAF aura vingt ans d'existence;
- réduire la période de conservation des données figurant dans les dossiers "classés sans suite";
- introduire, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement, un avis au destinataire visant à l'informer que les données à caractère personnel ne peuvent être traitées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été transmises;
- transmettre les rapports et/ou les documents connexes (données à caractère personnel) uniquement s'ils sont nécessaires à l'exécution légitime de missions relevant de la compétence du destinataire. Il y a lieu à cet égard de tenir compte du critère de proportionnalité;
- établir la nécessité d'un transfert aux autorités judiciaires dans une décision motivée, à la lumière de l'article 8 du règlement;
- inclure, dans une prochaine version du manuel de l'OLAF, la règle générale concernant l'exercice du droit d'accès par la personne concernée, sur la base de l'article 13 du règlement, cet accès pouvant être limité s'il est susceptible de nuire à l'enquête, ce qui doit être décidé au cas par cas;
- lorsqu'une limitation est appliquée au titre de l'article 20, le mentionner dans le dossier;
- informer la personne concernée, conformément à l'article 20, paragraphes 3 et 4, du règlement, le cas échéant;
- respecter la confidentialité de l'identité des dénonciateurs au cours des enquêtes internes effectuées par l'OLAF ainsi qu'aux stades ultérieurs, le cas échéant; un renforcement juridique des garanties protégeant les dénonciateurs est nécessaire;
- établir des règles afin que, dès que l'enquête est terminée, la personne concernée puisse rectifier les données à caractère personnel la concernant, en vue de leur mise à jour à la lumière des faits ultérieurs;
- respecter le contenu des informations qui doivent être fournies à la personne concernée, conformément au paragraphe 1 des articles 11 et 12 du règlement (y compris le point f);
- évaluer la nécessité et la proportionnalité de l'inspection des messages électroniques au cas par cas et à la lumière de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales;
- adopter un protocole officiel de "procédures opératoires normalisées" pour la réalisation d'analyses criminalistiques d'ordinateurs.

Fait à Bruxelles, le 23 juin 2006.

Peter HUSTINX  
 Contrôleur européen de la protection des données