

Avis sur la notification d'un contrôle préalable reçue du délégué à la protection des données de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) à propos de traitements de données de «suivi» (disciplinaire, administratif, judiciaire, financier)

Bruxelles, le 26 mars 2007 (dossiers 2006-544, 2006-545, 2006-546, 2006-547)

1. Procédure

Le 1^{er} décembre 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) cinq notifications de contrôles préalables (ci-après les «notifications»), concernant les traitements de données suivants: i) dossier sur le suivi, ii) suivi judiciaire, iii) suivi disciplinaire, iv) suivi administratif, v) suivi financier.

La décision de soumettre en bloc cet ensemble de traitements de données pour contrôle préalable a été examinée et adoptée plus tôt par le CEPD et le DPD du fait de leurs similarités. Il a été estimé que si le CEPD avait accès simultanément aux informations relatives aux cinq traitements de données, cela faciliterait son analyse de chaque notification de contrôle préalable.

Après réception des cinq notifications, le CEPD a estimé que la notification soumise pour contrôle préalable intitulée «Dossier sur le suivi»¹ ne constituait pas en soi un traitement de données mais plutôt une synthèse des aspects communs présents dans les autres notifications. En conséquence, le 12 décembre 2006, le CEPD a fait savoir au DPD de l'OLAF que cette notification n'était pas soumise à un contrôle préalable.

Il a décidé d'analyser les quatre autres notifications conjointement, dans le cadre d'un seul avis concernant le contrôle préalable (suivi judiciaire, suivi disciplinaire, suivi administratif, suivi financier). Cela a été rendu possible par le fait que les quatre notifications de traitements de données concernaient toutes des actions de suivi, qui ont généralement lieu à la suite de la clôture d'une enquête, ainsi qu'en raison de leurs similarités au niveau du type de traitement et de la nature des données à caractère personnel impliquées.

Le 20 décembre 2006, le CEPD a formulé une demande de complément d'informations, dont la réponse lui est parvenue le 10 janvier 2007. La procédure a été suspendue durant cette période. Elle a été suspendue une deuxième fois entre le 9 février et le 5 mars afin de permettre au DPD de transmettre des commentaires, et une troisième fois entre le 7 et le 15 mars afin de demander des éclaircissements sur certaines informations factuelles.

¹ Dossier 2006/0543.

2. Examen de l'affaire

2.1 Les faits

Informations générales

Une enquête menée par l'OLAF peut comporter plusieurs phases ou étapes. Lors de la *première phase*, les experts de l'OLAF évaluent les premières informations reçues. Au terme de cette évaluation, le bureau exécutif de l'OLAF recommande d'ouvrir ou non un dossier. Si la réponse est positive et approuvée par l'Office, la *deuxième phase* débute, avec la décision formelle d'ouvrir une enquête, après quoi l'enquête est réalisée². Au terme de celle-ci, l'OLAF adopte un rapport contenant les résultats de l'enquête, indiquant s'il convient de clore le dossier avec ou sans actions de suivi. Dans le premier cas, le rapport inclut des recommandations concernant des actions de suivi ainsi que les mesures à prendre au cours de la phase de suivi. Lors de la *troisième phase*, l'équipe de l'OLAF chargée du suivi mène diverses activités visant à s'assurer que les autorités nationales et/ou européennes compétentes ont exécuté les mesures recommandées par l'OLAF. Les actions de suivi peuvent être de nature administrative, disciplinaire, financière ou judiciaire. À la fin de cette phase, un rapport de clôture de la phase de suivi est rédigé; il contient les résultats obtenus au cours de cette troisième phase³.

Les quatre traitements de données notifiés au CEPD pour contrôle préalable sont réalisés au cours de la troisième phase des enquêtes de l'OLAF, celle dite de «suivi». En particulier, chaque notification décrit des traitements effectués dans des domaines spécifiques où des actions de suivi sont susceptibles d'être mises en œuvre, notamment les domaines administratif, disciplinaire, financier et judiciaire.

Objectif des traitements de données

De manière générale, on peut dire que l'objectif global des traitements réalisés dans les quatre domaines est de garantir la bonne exécution des recommandations de l'OLAF adoptées lors de la phase d'investigation. De manière plus spécifique, le but des traitements effectués dans chaque domaine est le suivant:

Données traitées dans le cadre du suivi judiciaire: le traitement est réalisé afin de s'assurer que les autorités judiciaires nationales sont informées de la perpétration d'un délit éventuel et que l'affaire fait l'objet d'une enquête et éventuellement de poursuites judiciaires.

Données traitées dans le cadre du suivi administratif: le traitement est réalisé afin de s'assurer que les autorités administratives nationales ou les organes européens exécutent les politiques et législations européennes, dont i) des mesures spécifiques destinées à mettre un terme à la fraude, aux irrégularités et aux autres activités illégales dans certains cas spécifiques, et ii) des mesures plus générales, par exemple veiller à ce que toutes les notifications appropriées aient été soumises par les autorités nationales aux services de la Commission.

Données traitées dans le cadre du suivi disciplinaire: le traitement est réalisé afin de s'assurer que le dossier est transmis aux autorités européennes compétentes, en particulier à la DG

² Le 23 juin 2006, le CEPD a publié un avis de contrôle préalable sur des enquêtes internes de l'OLAF (dossier 2005-418). L'avis vérifie dans quelle mesure le règlement (CE) n° 45/2001 est respecté lors des traitements de données réalisés dans le cadre des phases d'évaluation et d'investigation des enquêtes internes.

³ Occasionnellement, aux débuts de l'enquête, l'OLAF peut détecter des irrégularités/erreurs administratives graves, qui requièrent des mesures de protection. Dans de tels cas, il ouvre une «voie de suivi» alors que l'enquête est encore en cours, permettant ainsi aux agents chargés du suivi, de concert avec l'enquêteur le cas échéant, d'aider l'ordonnateur dans la prise des mesures appropriées.

Administration et aux services disciplinaires des autres organes européens, en vue de l'adoption de mesures disciplinaires appropriées. Bien souvent, l'objectif sera également de veiller à ce que des poursuites soient engagées en vertu de l'article 22 du statut des fonctionnaires en vue du recouvrement des fonds auprès des agents/autres fonctionnaires qui ont commis délibérément une faute ou qui sont coupables d'une négligence grave.

Données traitées dans le cadre du suivi financier: le traitement est essentiellement réalisé afin de s'assurer que les autorités nationales et les services de la Commission prennent les mesures nécessaires pour recouvrer les sommes dues.

Responsabilité pour le traitement réalisé dans le cadre des quatre notifications de contrôle préalable

Après clôture d'une enquête par une recommandation d'action de suivi, la responsabilité de la phase de suivi est transférée de l'équipe chargée de l'enquête vers les différentes équipes qui, au sein de l'OLAF, sont chargées du suivi. L'équipe effectivement responsable dépendra du type d'action de suivi recommandée (judiciaire, administrative, disciplinaire ou financière). Par exemple, les équipes de suivi de l'unité C1 sont responsables des actions de suivi judiciaire et disciplinaire, tandis que celles des unités C2 et C3 sont chargées du suivi financier et administratif.

Suivant la même logique, le responsable du traitement de données réalisé dans le cadre d'un suivi judiciaire ou disciplinaire est l'unité C1 et le responsable du traitement de données réalisé dans le cadre d'un suivi financier ou administratif est la direction C.

Description des traitements de données automatisés réalisés dans le cadre des quatre types de traitements de données

Les traitements de données effectués dans le cadre des actions de suivi sont en partie manuels et en partie automatisés. Les traitements automatisés font principalement appel au système de gestion des cas et au système d'administration et d'enregistrement, décrits ci-dessous.

Recours au système de gestion des cas et contenu de base. L'OLAF utilise une base de données centrale appelée «système de gestion des cas» (ci-après «CMS») pour gérer tous les cas de traitement de l'Office.

Dès que des informations sur une faute présumée sont mises au jour ou transmises à l'OLAF pour une première évaluation, un numéro leur est attribué (le dossier de traitement). Ce numéro sera joint au dossier, tout au long de ses phases d'évaluation, d'enquête et de suivi. Tous les événements significatifs liés à un cas qui ont lieu durant les différentes étapes sont enregistrés dans le CMS⁴.

⁴ Le CMS peut notamment contenir les informations suivantes: a) les faits importants, les informations administratives ou les renseignements relatifs au dossier. 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; b) 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; c) 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. Lorsque l'OLAF reçoit des informations qui ne relèvent manifestement pas de la compétence de l'OLAF (dossiers classés sans suite à première vue), le dossier apparaît dans le CMS comme étant clos.

Lorsqu'une enquête se clôt sur une recommandation d'action de suivi, un ou plusieurs agents de suivi sont nommés en tant que responsables pour un dossier donné. Les droits d'accès au CMS sont déterminés selon les règles suivantes: i) les droits d'accès au CMS sont accordés à l'agent ou aux agents de suivi; ii) en règle générale, les droits d'accès sont accordés sur une base individuelle en fonction de la responsabilité et de la fonction de l'agent concerné, sur la base du «principe du besoin d'en connaître»; iii) en accord avec les principes susmentionnés, le ou les agents de suivi compétents pour un dossier donné reçoivent un accès en lecture/écriture à tous les documents contenus dans le CMS en rapport avec la phase de suivi. Il s'agit notamment des rapports d'enquête (rapport d'enquête final et feuille de diffusion⁵), des rapports de preuves et de clôture⁶ ainsi que du rapport de recommandations de suivi et de la feuille des enseignements tirés⁷. L'accès sera aussi garanti pour la correspondance échangée avec les autorités nationales, aux services de la Commission et aux autres institutions ou qui leur est envoyée. Le ou les agents n'auront qu'un accès en lecture seule aux informations détaillées de l'enquête; iv) chaque agent de suivi est chargé de mettre à jour le système en temps utile et de vérifier l'exhaustivité des informations et de la documentation relatives au dossier dont il est responsable.

Au cours de cette phase, l'équipe responsable de l'enquête lors de la phase précédente reçoit le statut d'observateur, en vertu duquel ses membres peuvent consulter les documents liés à une affaire. Dans certains cas, lors de la phase d'enquête, l'équipe chargée du suivi peut déjà accéder aux informations contenues dans le CMS afin d'assister les enquêteurs.

Le système d'administration et d'enregistrement («SAE») et contenu de base. Le système d'administration et d'enregistrement contribue à l'objectif global poursuivi lors de la phase de suivi. Il s'agit d'une base de données d'accès pour les États membres conçue pour les dossiers de l'OLAF qui sont transférés des unités opérationnelles/enquêtrices vers les unités de suivi. Il est géré par ces dernières, pour leur propre usage interne. Les analyses, statistiques et rapports destinés à ces unités peuvent être produits automatiquement à partir de ce système.

Le système contient des informations liées aux dossiers (numéro officiel CMS, type de dossier, responsable du dossier, unité, secteur, titre, etc.) à des fins d'enregistrement interne.

Description des traitements de données manuels réalisés dans le cadre des quatre types de traitements de données

Durant la phase de suivi, les agents chargés du suivi peuvent tenir leurs propres fichiers de travail pour les dossiers qui leur ont été confiés; ces fichiers ne peuvent contenir que des copies des documents. Le greffe de l'OLAF conserve les dossiers officiels sur support papier sous un format uniforme, conformément à la décision de la Commission concernant l'administration des documents.⁸

Après clôture de la phase de suivi, l'agent chargé du suivi remet au greffe tous les documents liés à l'affaire. Le personnel du greffe compare les deux fichiers (l'original et les copies) afin

⁵ Le rapport final présente les constatations et conclusions de l'enquête; la feuille de diffusion indique les autorités nationales/européennes compétentes auxquelles le rapport d'enquête final doit être communiqué.

⁶ La note de clôture indique que l'affaire est close, avec ou sans suivi.

⁷ Le rapport contenant les recommandations de suivi mentionne le type d'actions de suivi, les mesures à prendre lors de la phase de suivi, ainsi que toute information utile à l'équipe chargée du suivi. Il peut reprendre des informations sur le montant exact à recouvrer et auprès de qui effectuer le recouvrement. La feuille contenant les enseignements tirés résume les enseignements qui peuvent être tirés des expériences acquises durant le traitement du dossier et recommande les mesures à prendre sur la base de ces expériences.

⁸ Décision 2002/47/CE, CECA, Euratom de la Commission, JO L 21, 24.1.2002, p. 23.

de s'assurer que le dossier du greffe est complet et reflète les informations enregistrées dans le CMS.

Au besoin, l'équipe de suivi peut bénéficier d'un accès direct aux documents originaux d'un dossier donné, créé durant la phase d'enquête.

Personnes concernées impliquées dans le contexte des quatre types de traitements

Selon les formulaires de notification, les types de personnes concernées dont les données sont traitées dans le contexte des quatre types de traitements de données sont très similaires. Il s'agit:

i) des membres du personnel des institutions, organes, offices et agences européens qui font l'objet des actions de suivi à la suite d'une enquête, notamment les agents, les agents temporaires et les experts nationaux;

ii) des personnes qui ne travaillent pas dans les institutions, les autorités, les organes, les offices et les agences européens et qui font l'objet des actions de suivi à la suite d'une enquête;

iii) des personnes, travaillant ou non dans les institutions, les organes, les offices ou les agences européens, qui sont susceptibles d'être impliquées dans des affaires à la suite d'une enquête, en tant que dénonciateurs, informateurs ou témoins;

iv) des personnes, travaillant ou non dans les institutions européennes, qui sont susceptibles d'être impliquées dans des affaires soumises à des activités de suivi et non couvertes par les catégories susmentionnées, par exemple les fonctionnaires nationaux ou européens, les sous-traitants, les gestionnaires, les travailleurs et les citoyens.

Catégories de données à caractère personnel

Selon les formulaires de notification, les types de données à caractère personnel traitées dans le contexte des quatre types de traitements de données sont très similaires. Il s'agit:

i) généralement des données d'identification telles que le nom, le prénom, le surnom, la date et le lieu de naissance, l'adresse, le numéro de téléphone et l'adresse électronique privée;

ii) des données professionnelles, notamment la profession, l'organisation où la personne concernée exerce sa profession, la fonction, le numéro de téléphone, le numéro de télécopieur, l'adresse électronique professionnelle;

iii) des informations relatives aux activités liées aux affaires qui font l'objet d'actions de suivi. Elles incluent des déclarations faites par la personne au sujet de faits qui ont fait l'objet d'une enquête et sont soumis à des actions de suivi, des déclarations faites au sujet de la personne concernant des faits qui ont fait l'objet d'une enquête et sont soumis à des actions de suivi, des preuves mentionnant la personne et des notes sur le lien entre la personne et les faits soumis à un suivi. À cet égard, les rapports suivants doivent être rédigés dans le contexte de la phase de suivi et introduits dans le CMS: *i)* le document «Évolution du suivi», qui est complété en cas de nouvel élément notable lors de la phase de suivi; *ii)* le document «Proposition de nouvelle voie de suivi», qui est complété lorsque de nouvelles informations recueillies au cours de la phase de suivi donnent lieu à des actions autres que ou complémentaires à celles recommandées dans le rapport d'enquête final/le rapport des recommandations de suivi; et *iii)* le document «Clôture de la phase de suivi», qui contient les conclusions de la phase de suivi et les résultats obtenus.

Les formulaires de notification soumis au CEPD prévoient que certaines catégories particulières de données⁹ ne sont pas traitées dans le contexte des actions de suivi de l'OLAF. Le CEPD a été informé du fait qu'à titre tout à fait exceptionnel, en raison de l'affaire en cours d'investigation, ces données peuvent être traitées dans certaines circonstances spécifiques.

Conservation des données

L'OLAF peut conserver sur support papier ou électronique des dossiers sur les actions de suivi jusqu'à vingt ans après la date de fin du suivi.

Transferts de données

Selon les quatre notifications, les données peuvent être transférées aux entités suivantes:

- i)* aux institutions, organes, offices et agences européens concernés afin de leur permettre de prendre les mesures appropriées pour protéger les intérêts financiers de l'Union;
- ii)* aux autorités judiciaires et administratives des États membres afin de leur permettre de prendre les mesures de suivi appropriées;
- iii)* aux autorités de pays tiers et organisations internationales compétentes afin de garantir un suivi approprié et de protéger au mieux les intérêts financiers de l'UE.

Types d'informations transférables

Les informations transférées aux États membres peuvent varier légèrement, suivant le type d'action de suivi mise en œuvre.

Concernant le suivi judiciaire et disciplinaire, au terme de la phase d'enquête avec actions de suivi, un «rapport d'enquête final» est transmis aux autorités judiciaires/disciplinaires. La transmission de ce rapport entraîne la divulgation des éléments les plus importants d'un dossier donné. Ensuite, dans le cadre de la phase de suivi, d'autres informations complémentaires peuvent être transmises à ces mêmes autorités. Par exemple, l'OLAF peut fournir aux autorités judiciaires/disciplinaires des documents ou informations supplémentaires extraits du dossier de l'OLAF ou reçus d'autres services concernés de la Commission ou des institutions européennes. Ce transfert a généralement lieu à la suite d'une demande de supplément de documentation formulée par l'autorité judiciaire dans le cadre de son enquête/sa procédure. Ainsi, il peut impliquer des documents de nature très variée.

En règle générale, les autorités judiciaires nationales ne demandent ni ne reçoivent des informations en matière de suivi administratif ou financier. Toutefois, l'OLAF peut fournir, le cas échéant, à d'autres autorités nationales compétentes et/ou à des services compétents de la Commission des documents ou informations supplémentaires contenus dans le dossier de l'OLAF et qui n'avaient pas été transmis à cette autorité ou à ce service avec le «rapport d'enquête final». Parmi ces documents figurent les rapports d'audit ou de mission, des renseignements sur les débiteurs identifiés, un descriptif du montant à recouvrer, un calcul des intérêts, etc. Ce transfert peut avoir lieu à la suite d'une demande de l'autorité ou du service concerné, ou à l'initiative de l'Office lorsque l'équipe chargée du suivi estime que la communication de ces informations ou documents peut être utile.

⁹ Les catégories particulières de données sont celles visées à l'article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001.

Droits d'information, d'accès et de rectification accordés aux personnes concernées

Concernant le droit d'information, l'OLAF a élaboré des notes informatives standard à distribuer aux personnes auprès desquelles des données à caractère personnel sont collectées, y compris celles qui font l'objet d'activités de suivi. Une note informative est remise aux personnes lorsque des données à caractère personnel les concernant sont enregistrées ou, au plus tard, lorsque de telles données sont divulguées pour la première fois à des tiers, sous réserve de l'application de l'une des exceptions prévues à l'article 20. Des procédures similaires existent en ce qui concerne les informateurs, dénonciateurs et témoins. L'OLAF continue d'examiner comment se conformer à cette obligation dans le cas de personnes non incluses dans les catégories susmentionnées (les personnes qui ne sont pas l'objet de l'enquête, les informateurs, les dénonciateurs et les témoins) et dont des données à caractère personnel pourraient être utilisées lors de l'enquête et des activités de suivi.

Afin de s'assurer que les enquêteurs de l'OLAF fournissent les notes informatives pertinentes aux personnes concernées, le directeur général de l'Office leur a donné des orientations concernant la procédure à suivre pour informer des personnes (document intitulé «Instructions aux membres du personnel chargés de mener des enquêtes à la suite d'un avis du CEPD»; ci-après les «instructions de l'OLAF aux enquêteurs»). Le DPD de l'OLAF a transmis au CEPD pour avis une copie de ce document et des notes informatives adressées aux personnes concernées.

Ces instructions prévoient la possibilité pour l'OLAF de ne pas divulguer certaines informations si elles risquent de nuire au bon déroulement de l'enquête. Elles indiquent que ces restrictions ne peuvent être appliquées qu'en cas de nécessité, au cas par cas. En cas de décision de restreindre le droit d'information, une note à joindre au dossier sera rédigée, mentionnant les raisons motivant l'imposition de cette restriction. Un formulaire standard a été élaboré à cette fin. En outre, la personne concernée sera ensuite informée de ces raisons et de son droit à contester cette décision auprès du CEPD, à moins que la divulgation de l'information en question ne soit de nature à nuire au bon déroulement de l'enquête.

Concernant le droit d'accès et de rectification, l'OLAF a informé le CEPD qu'il avait mis en place une procédure pour répondre aux demandes d'accès introduites par les personnes concernées. Dans cette optique, il a élaboré un formulaire que les enquêteurs et agents de suivi de l'Office doivent utiliser pour répondre aux demandes d'accès. Le directeur général de l'OLAF a transmis des instructions aux membres de son personnel chargés des enquêtes concernant de telles procédures (note susmentionnée intitulée «Instructions de l'OLAF aux enquêteurs»).

Les instructions de l'OLAF aux enquêteurs prévoient la possibilité pour l'Office de refuser l'accès si la divulgation des informations est de nature à a) nuire au bon déroulement de l'enquête, et b) porter atteinte aux droits et libertés d'autrui. Dans pareil cas, l'OLAF a signalé au CEPD qu'il accorderait l'accès dans la mesure du possible sans révéler aucune information concernant d'autres personnes. Les instructions indiquent que ces restrictions ne peuvent être appliquées qu'en cas de nécessité, au cas par cas. En cas de décision de restreindre le droit d'information, une note à joindre au dossier sera rédigée, mentionnant les raisons motivant l'imposition de cette restriction. Un formulaire standard a été élaboré à cette fin. En outre, la personne concernée sera ensuite informée de ces raisons et de son droit à contester cette décision auprès du CEPD, à moins que la divulgation de l'information en question ne soit de nature à nuire au bon déroulement de l'enquête.

Le CEPD présume que dans les cas où les instructions de l'OLAF aux enquêteurs ont été transmises aux enquêteurs à la suite de l'avis concernant un contrôle préalable formulé par le CEPD au sujet d'enquêtes internes de l'OLAF, les procédures prévues dans ces instructions sont applicables aux traitements de données personnelles réalisés par d'autres membres du personnel, dont les agents de suivi. Le DPD de l'OLAF a confirmé que les instructions de l'OLAF s'appliquaient à l'ensemble du personnel, y compris aux agents de suivi.

2.2 Aspects juridiques

2.2.1 Contrôle préalable

Présence des éléments qui entraînent l'application du règlement (CE) n° 45/2001

Le règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (ci-après le «règlement (CE) n° 45/2001») s'applique *«au traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier»* ou à tout traitement *«effectué par toutes les institutions et organes communautaires dans la mesure où ce traitement est mis en œuvre pour l'exercice d'activités qui relèvent en tout ou en partie du champ d'application du droit communautaire»*.

Pour les raisons susmentionnées, le CEPD estime que tous les éléments qui entraînent l'application du règlement sont présents dans les quatre traitements de données notifiés aux fins d'un contrôle préalable.

Premièrement, le CEPD relève que les quatre notifications de contrôle préalable font référence au traitement de *données à caractère personnel* telles qu'elles sont définies à l'article 2, point a), du règlement (CE) n° 45/2001. En effet, les quatre notifications indiquent que des données concernant des personnes, notamment le nom et le prénom, les renseignements de contact privés et professionnels ainsi que les informations relatives à leur implication potentielle dans des activités délictueuses, sont collectées et ensuite traitées.

Deuxièmement, les quatre notifications indiquent clairement que les données collectées sont soumises à un «traitement» tel qu'il est défini à l'article 2, point b), du règlement (CE) n° 45/2001, ce qui inclut la collecte, l'enregistrement, le stockage, la consultation et l'utilisation de données à caractère personnel. Certains traitements sont automatisés, par exemple ceux réalisés via le CMS. D'autres sont réalisés grâce à un système d'archivage non électronique tel que défini à l'article 2, point c), du règlement (CE) n° 45/2001, notamment la maintenance, par les unités de suivi, de fichiers chronologiques, contenant des copies papier de tous les documents produits par lesdites unités.

Enfin, le CEPD confirme que le traitement est réalisé par une institution européenne, dans le cas présent par l'OLAF, l'Office européen de lutte antifraude, qui relève de la Commission européenne, dans le cadre du droit communautaire [article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001]. Par conséquent, il apparaît clairement que tous les éléments qui entraînent l'application du règlement sont présents dans les quatre cas.

Évaluation visant à déterminer si les traitements de données relèvent de l'article 27 du règlement

L'article 27, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001 soumet au contrôle préalable du CEPD les «traitements susceptibles de présenter des risques particuliers au regard des droits et libertés des personnes concernées du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités». Le paragraphe 2 dresse une liste des traitements susceptibles de présenter de tels risques.

Le CEPD estime que les quatre notifications de contrôle préalable qui lui ont été soumises relèvent manifestement de l'article 27, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001.

En premier lieu, le CEPD est d'avis que les traitements notifiés tombent sous le coup de l'article 27, paragraphe 2, point a), du règlement (CE) n° 45/2001, qui établit que les traitements de données «relatives à des suspicions, infractions, condamnations pénales ou mesures de sûreté» doivent être soumis à un contrôle préalable par le CEPD. Dans les quatre cas en question, l'OLAF traitera les informations relatives à des suspicions ou des infractions dans la mesure où la portée du traitement peut donner lieu à des enquêtes de suivi des infractions présumées.

Le CEPD estime que, dans certains cas, les quatre notifications peuvent aussi relever de l'article 27, paragraphe 2, point b), du règlement (CE) n° 45/2001, qui prévoit que «les traitements destinés à évaluer des aspects de la personnalité des personnes concernées, tels que (...) leur comportement» doivent être soumis à un contrôle préalable par le CEPD. Bien que l'évaluation des personnes aura lieu en grande partie durant la phase d'enquête, les agents chargés du suivi peuvent dans certains cas aussi être invités à prendre part à l'analyse d'informations en vue d'évaluer si les actions de personnes constituent un comportement illégal ou illicite, auquel cas l'article 27, paragraphe 2, point b), s'applique.

Vu que le contrôle préalable est prévu pour les situations qui sont susceptibles de présenter des risques spécifiques, le CEPD devrait rendre son avis avant le début du traitement. Toutefois, dans le cas présent, les traitements ont déjà été établis. Cela ne pose pas vraiment de problème du moment que les recommandations du CEPD peuvent encore être adoptées en conséquence.

La notification du DPD a été reçue le 1^{er} décembre 2006. Des informations complémentaires ont été demandées le 20 décembre 2006 et les réponses ont été reçues le 10 janvier 2007. En vertu de l'article 27, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 45/2001, le délai de deux mois imparti au CEPD pour émettre un avis a été suspendu pendant l'intervalle. La procédure a de nouveau été suspendue du 9 février au 5 mars afin de permettre au DPD de soumettre des commentaires, et une troisième fois entre le 7 et le 15 mars afin d'obtenir des éclaircissements supplémentaires sur certaines informations factuelles. L'avis sera donc adopté au plus tard le 27 mars 2007 (le délai était fixé au 2 février + 53 jours de suspension).

2.2.2 Licéité du traitement

Des données à caractère personnel ne peuvent être traitées que si le traitement est justifié au titre de l'article 5 du règlement (CE) n° 45/2001.

Comme indiqué dans les quatre notifications de contrôle préalable, parmi les divers motifs cités dans l'article 5, les traitements notifiés relèvent de l'article 5, point a), en vertu duquel les données peuvent être traitées 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».

Pour déterminer si les traitements s'inscrivent dans le cadre de l'article 5, point a), du règlement, trois éléments sont à prendre en considération: premièrement, si les traités ou d'autres actes législatifs prévoient les traitements effectués par l'OLAF, deuxièmement, si les traitements sont réalisés dans l'intérêt public et, troisièmement, s'ils sont nécessaires. De toute évidence, les trois exigences sont étroitement liées.

Motifs juridiques pertinents prévus dans les traités ou d'autres actes législatifs

Lors de l'examen des motifs juridiques prévus dans les traités ou d'autres actes législatifs qui légitiment les quatre traitements de suivi notifiés en vue d'un contrôle préalable, le CEPD prend acte de ce qui suit.

Premièrement, les quatre notifications concernent des activités menées à la suite de la clôture d'une enquête comportant des recommandations de suivi. Les traitements visent à mettre en œuvre les recommandations de l'OLAF formulées à la fin de l'enquête. À cet égard, le CEPD présume que l'objectif global des activités de traitement réalisées durant la phase de suivi est identique à celui du traitement effectué au cours de la phase précédente, celle d'enquête. Pour cette raison, il semblerait que les actes législatifs qui légitiment le traitement réalisé durant la phase d'enquête légitiment également le traitement réalisé durant la phase de suivi. Si les traités ou d'autres actes législatifs confèrent à l'OLAF le pouvoir d'ouvrir une enquête, ce pouvoir englobe en toute logique les diverses phases d'une enquête, de l'évaluation initiale à la dernière phase, celle de suivi.

Le CEPD a passé en revue les motifs juridiques censés légitimer les enquêtes internes¹⁰ et estime que ce type de motifs juridiques est susceptible de légitimer le traitement de données qui a lieu durant la phase de suivi dans la mesure où ce traitement poursuit les mêmes objectifs que ceux de l'enquête. Par exemple, le traitement de données réalisé dans le cadre d'actions de suivi administratif, judiciaire, disciplinaire et financier liées à des *enquêtes administratives internes* est fondé sur i) l'article 4 du règlement (CE) n° 1073/1999¹¹ et ii) l'article 2 de la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission qui définit les missions de l'OLAF¹². Ces actes permettent à l'Office de mener plusieurs actions pour lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale qui nuit aux intérêts financiers de l'Union. Ils permettent également à l'OLAF d'enquêter sur des faits graves associés à l'exécution d'activités professionnelles susceptibles de constituer une infraction aux obligations imposées aux membres, agents et fonctionnaires de l'Union qui pourrait donner lieu à des sanctions disciplinaires et/ou pénales.

En outre, la législation applicable fait expressément référence à des actions impliquant le traitement de données à caractère personnel qui sont susceptibles d'être menées dans le cadre de la phase de suivi. Ces actions consistent majoritairement en transferts d'informations personnelles de l'OLAF vers les autorités compétentes. Cela va dans le sens de l'objectif général de la phase de suivi qui, telle qu'elle est définie plus haut, vise essentiellement à garantir que les autorités nationales et européennes compétentes tiennent compte des conclusions de l'OLAF afin de poursuivre et de combattre les cas de fraude, les irrégularités ou

¹⁰ Voir l'avis de contrôle préalable du 23 juin 2006 sur les enquêtes internes de l'OLAF (dossier 2005-418).

¹¹ 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.

¹² Décision de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), JO L 136 du 31.5.1999.

toute autre activité illégale. Les actions de suivi ont également pour but de recouvrer les sommes dues.

Divers actes législatifs prévoient des actions de suivi disciplinaire: l'article 86 du statut des fonctionnaires¹³ spécifie que tout manquement aux obligations auxquelles le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire est tenu, au titre du présent statut, l'expose à une sanction disciplinaire; l'annexe IX mentionne les procédures à suivre en cas de sanctions disciplinaires. Par ailleurs, l'article 22 du statut prévoit le recouvrement des fonds auprès des agents/autres fonctionnaires qui ont commis une faute délibérément (réparation totale) ou par négligence grave (réparation partielle), cette disposition couvrant ainsi les enquêtes de suivi tant disciplinaire que financier. Le protocole d'accord relatif à un code de conduite est également pertinent pour assurer un échange opportun d'informations entre l'OLAF et la Commission concernant les enquêtes internes de l'OLAF au sein de la Commission¹⁴. Le paragraphe 7.1 est particulièrement pertinent: il prévoit que l'OLAF transmettra sans tarder tous les rapports d'enquête finaux relatifs aux enquêtes internes à la Commission, laquelle, après réception, prendra toutes les mesures qui s'imposent et le secrétaire général rendra compte au directeur général de l'OLAF sur toutes ces mesures prises¹⁵.

Le règlement (CE) n° 1073/1999 mentionne expressément plusieurs actions de suivi judiciaire. Par exemple, en vertu de l'article 10, paragraphe 2, 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.

Le traitement de données réalisé dans le cadre d'actions de suivi administratif, judiciaire, disciplinaire ou financier liées à des *enquêtes administratives externes* est fondé sur divers actes législatifs. Conformément à l'article 3 du règlement (CE) n° 1073/1999, ces actes peuvent être horizontaux ou sectoriels. Parmi les dispositions législatives horizontales fournissant des bases juridiques pour les enquêtes externes figure l'article 2 du règlement (Euratom, CE) n° 2185/96¹⁶, lu en association avec l'article 3 du règlement 1073/1999. En outre, l'article 2, paragraphe 1, de la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission instituant l'OLAF dispose que l'Office exerce les compétences de la Commission en matière d'enquêtes administratives externes en vue de renforcer la lutte contre la fraude, contre la corruption et contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés, ainsi qu'aux fins de la lutte antifraude concernant tout autre fait ou activité d'opérateurs en violation de dispositions communautaires.

Le règlement (CE) n° 1073/1999 prévoit également expressément des actions menées dans le cadre d'enquêtes administratives externes, par exemple à l'article 9, qui définit les exigences liées à l'élaboration d'un rapport d'enquête final et à sa transmission aux autorités compétentes, et à l'article 10, qui définit les exigences relatives à la communication par l'OLAF d'informations aux autorités compétentes.

¹³ Règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, JO L 124 du 27.4.2004.

¹⁴ SEC (2003) 871.

¹⁵ À cet égard, le CEPD a soumis à un contrôle préalable les traitements de données effectués dans le cadre d'enquêtes administratives internes et de procédures disciplinaires au sein de la Commission européenne (avis adopté le 20 avril 2005, dossier 2004-187) ainsi que les opérations de l'instance spécialisée en matière d'irrégularités financières (avis adopté le 15 mars 2006, dossier 2005-407).

¹⁶ Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités, JO L 292 du 15.11.1996.

Réalisation des traitements dans l'exercice légitime des pouvoirs officiels conférés

Le CEPD note que l'OLAF mène les activités de traitement dans l'exercice légitime de ses pouvoirs officiels. De fait, les articles 9 et 10 lus conjointement avec les articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 1073/1999 confèrent à l'OLAF les compétences requises pour et l'obligation d'ouvrir des enquêtes et de s'assurer de la mise en œuvre efficace de leurs conclusions en collaboration avec les autorités nationales et européennes compétentes.

Test de nécessité

En vertu de l'article 5, point a), du règlement (CE) n° 45/2001, le traitement doit être *«nécessaire à l'exécution d'une mission»* comme indiqué plus haut.

Pour ce qui est des actions de suivi, de manière générale, le CEPD présuppose que cette nécessité existe dès lors que l'OLAF a décidé de clore un dossier avec des actions de suivi, conformément aux procédures standard qui s'appliquent à l'Office.

Toutefois, le CEPD relève que la «nécessité» réelle du traitement doit être analysée en termes concrets, pour chaque cas spécifique de suivi. Dans cette logique, il convient de garder à l'esprit que le traitement de données à caractère personnel à réaliser dans le cadre des actions de suivi doit être proportionnel à l'objectif général du traitement (lutte contre la fraude, la corruption, etc.) et à l'objectif spécifique du traitement dans le contexte du cas examiné. Ainsi, la proportionnalité doit être évaluée au cas par cas.

2.2.3 Traitement de catégories particulières de données

Le CEPD estime envisageable que l'OLAF traite des données relatives à des infractions, des condamnations pénales ou des mesures de sécurité. À cet égard, il rappelle l'application de l'article 10, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 45/2001, qui établit que *«le 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»*. Dans le cas présent, le traitement des données en cause est autorisé par les actes législatifs mentionnés au point 2.1.2 ci-dessus.

Concernant les catégories particulières de données, l'article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001 prévoit que *«le traitement des 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 sont interdits»*.

Les quatre notifications de contrôle préalable soulignent qu'aucune donnée comprise dans les catégories prévues à l'article 10, paragraphe 1, n'est traitée dans le contexte des quatre traitements concernés. À la lumière de l'objectif général poursuivi par l'OLAF dans ses activités de traitement de données, le CEPD présume que l'Office n'a pas l'intention de collecter des données relevant des catégories particulières.

Cependant, le CEPD estime que, dans le cadre des enquêtes de suivi de l'OLAF, celui-ci peut, même de manière involontaire, entrer en possession de catégories particulières de données, qui ne seront généralement d'aucun intérêt/aucune pertinence pour les besoins de l'enquête. Il rappelle à cet égard l'application du principe de qualité des données, en vertu duquel les données doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour

lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement [article 4, paragraphe 1, point c)]. En accord avec ce principe, si des catégories particulières de données qui ne sont pas utiles au regard des finalités des actions de suivi sont «capturées» d'une manière ou d'une autre dans les fichiers de suivi, ces données doivent être supprimées ou ne jamais être collectées dès le départ. Si elles sont «capturées» avec d'autres informations qui, elles, sont pertinentes, le CEPD propose que l'OLAF les supprime du fichier (ou s'arrange pour les rendre illisibles).

Néanmoins, si des catégories particulières de données sont traitées du fait qu'elles sont nécessaires aux fins des actions de suivi, ce traitement peut être autorisé au titre de l'article 10, paragraphe 2, point d), du règlement (CE) n° 45/2001, s'il est «nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice».

2.2.4 Qualité des données

Comme indiqué plus haut, conformément à l'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement (CE) n° 45/2001, les données doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Il s'agit du principe de qualité des données.

Le CEPD prend note des types de données que l'OLAF traite tel qu'indiqué dans les sections 17 et 18 des quatre notifications de contrôle préalable. Il n'est pas en mesure de déterminer si ces données sont appropriées dans *tous* les cas. Leur pertinence dépendra du suivi spécifique en cause. Afin de s'assurer que les agents chargés du suivi traitent les données dans le respect du principe de qualité des données, le CEPD suggère de considérer les éléments suivants.

Premièrement, certains types de données mentionnés dans la notification de contrôle préalable, tels que les données d'identification, sont à coup sûr adéquats aux fins de la phase de suivi. En règle générale, ces informations seront pertinentes dans tous les cas.

Deuxièmement, il ressort des informations factuelles fournies dans les notifications de contrôle préalable et dans le manuel de l'OLAF qu'une grande partie des données traitées dans le cadre des divers types de phases de suivi proviennent de la phase d'enquête. En réalité, dès la clôture d'une enquête avec recommandation d'actions de suivi, une équipe chargée du suivi est autorisée à accéder à tous les documents contenus dans le CMS en vue de la phase de suivi. Elle utilise ces informations pour s'assurer que les recommandations sont dûment suivies. Dans ce contexte, le CEPD est satisfait de la pratique consistant à octroyer un accès «en lecture seule» aux agents de suivi en ce qui concerne les informations issues de l'enquête, étant donné qu'il apparaît que la portée de leurs fonctions ne nécessite pas qu'ils bénéficient de privilèges supplémentaires.

Troisièmement, concernant les données collectées directement par l'équipe chargée du suivi, le CEPD souhaite rappeler les recommandations formulées dans le cadre de l'avis sur une notification de contrôle préalable à propos d'enquêtes internes de l'OLAF, et plus particulièrement le fait que seules les données qui sont nécessaires aux fins de l'enquête de suivi doivent être collectées et traitées ultérieurement.

Quatrièmement, le CEPD salue la pratique de l'OLAF susmentionnée consistant à désigner un agent de suivi responsable pour la mise à jour opportune du système et le contrôle de l'exhaustivité des informations et documents relatifs à son affaire, car cette pratique contribue à la bonne application du principe de qualité des données.

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»*.

Selon le manuel de l'OLAF, lorsque toutes les mesures appropriées ont été prises et que le suivi est achevé, un rapport intitulé «Clôture de la phase de suivi» est rédigé. Il renferme les résultats obtenus au cours de la phase de suivi tels que les montants recouvrés, les sanctions administratives appliquées et les amendes, les pénalités et les peines de prison infligées.

D'après la notification de l'OLAF, celui-ci peut conserver sur support papier ou électronique des dossiers sur les actions de suivi jusqu'à vingt ans à compter de la date de fin du suivi, c'est-à-dire à compter de l'adoption du rapport susmentionné.

Le CEPD se dit préoccupé par le fait que les informations liées à l'enquête soient conservées pendant une aussi longue période. En effet, si l'on prend en considération le fait qu'après la clôture de la phase de suivi, l'exécution de toutes les mesures éventuelles, le recouvrement des montants et l'application des amendes, ces informations sont encore conservées pendant vingt ans, il est difficile de comprendre à quelles fins elles seront utilisées durant une telle période.

Le CEPD estime que la suggestion formulée dans le contexte des enquêtes internes de l'OLAF vaut dans ce cas-ci également. Il avait suggéré qu'au terme des dix premières années d'activité de l'OLAF, celui-ci devrait réaliser une évaluation préliminaire de la pertinence de la période de vingt ans au regard de l'objectif d'un tel cadre de conservation des données, et qu'une deuxième évaluation devrait être réalisée après vingt ans d'existence. Ainsi, le CEPD invite l'Office à effectuer la première évaluation au terme de sa première décennie d'activité et à l'informer des résultats de l'évaluation.

En outre, le CEPD rappelle que s'il est nécessaire de conserver les données à des fins statistiques, historiques et scientifiques, l'OLAF est autorisé à les conserver, au titre de l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement, s'il les rend anonymes ou les crypte.

2.2.6 Transferts de données

Les articles 7, 8 et 9 du règlement (CE) n° 45/2001 définissent certaines obligations à respecter lorsque les responsables des traitements transfèrent des données à des tiers. Les règles varient selon que les données sont transférées à des institutions ou organes européens (article 7), à des destinataires relevant de la directive 95/46/CE (article 8) ou à d'autres types de destinataires (article 9).

Selon les notifications de contrôle préalable, l'OLAF transfère des données à caractère personnel à trois types de tiers; dès lors les articles 7, 8 et 9 du règlement (CE) n° 45/2001s'appliquent. La présente section analyse les transferts de données couverts par les articles 7 et 8. Il n'aborde pas les transferts couverts par l'article 9 (à savoir le transfert de données à caractère personnel à des destinataires autres que les institutions et organes européens et ne relevant pas de la directive 95/46/CE), car ce thème est traité dans le contexte des dossiers 2005-0154 et 2006-0493, dans le cadre desquels le CEPD analyse la conformité des transferts internationaux de l'OLAF dans leur ensemble avec le règlement (CE) n° 45/2001.

Transferts à des institutions ou organes européens en vertu de l'article 7 du règlement (CE) n° 45/2001

Le manuel de l'OLAF ainsi que les informations complémentaires fournies par le DPD de l'OLAF font référence à diverses dispositions législatives qui prévoient le transfert de données à caractère personnel liées aux affaires soumises aux phases d'enquête et de suivi à des institutions, organes, offices ou agences européens, afin de leur permettre de prendre les mesures appropriées pour protéger les intérêts financiers de l'Union. Par exemple, dans le cadre de la phase de suivi, l'agent de suivi responsable prend contact notamment avec la direction générale en charge, la direction générale du budget et le service juridique de la Commission afin d'évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport d'enquête final, de les encourager à prendre les mesures requises et, si nécessaire, de les assister dans cette mise en œuvre.

Le CEPD rappelle qu'outre l'exigence de motifs juridiques autorisant l'OLAF à transférer les informations, l'article 7 du règlement (CE) n° 45/2001 requiert que les données à caractère personnel soient transférées en vue de «*l'exécution légitime de missions relevant de la compétence du destinataire*». Pour se conformer à cette disposition, l'Office doit, lors de la transmission de données à caractère personnel, s'assurer que i) le destinataire a les compétences voulues, et ii) que le transfert est nécessaire. En d'autres termes, même si le transfert d'informations est prévu dans la législation applicable, il n'est légal que s'il satisfait à ces deux exigences supplémentaires.

Le respect de ces exigences doit être évalué au cas par cas. En conséquence, les agents de suivi de l'OLAF doivent appliquer cette règle pour chaque transfert de données. Cela permettra d'éviter tout transfert inutile ainsi que tout transfert d'informations à des parties qui ne possèdent pas les compétences requises. Pour s'assurer de la conformité avec cette règle, le CEPD suggère que l'Office mette en place une procédure prévoyant l'élaboration d'une note à joindre au dossier et établissant la nécessité des transferts de données qui ont eu lieu ou auront lieu dans le cadre d'une affaire donnée. L'utilisation d'un rapport unique, basé sur un formulaire tel que celui élaboré par l'OLAF à la suite des recommandations formulées par le CEPD dans le cadre de la consultation relative aux transferts de données à caractère personnel par l'Office à des tiers, serait également appropriée pour les transferts effectués au titre des articles 7 et 8. Cela aidera les agents de suivi à appliquer la règle et à rendre compte de leurs actes. Le CEPD suggère à l'OLAF de fournir des orientations aux agents de suivi concernant l'application de cette règle.

Par ailleurs, en vertu de l'article 7 du règlement (CE) n° 45/2001, le destinataire doit être informé qu'il ne peut traiter les données à caractère personnel qu'aux fins qui ont motivé leur transmission.

Transferts aux autorités compétentes des États membres relevant de la directive 95/46/CE en vertu de l'article 8 du règlement (CE) n° 45/2001

L'article 8 du règlement (CE) n° 45/2001 prévoit plusieurs bases juridiques permettant le transfert de données à caractère personnel. Au vu des circonstances dans lesquelles l'OLAF traite ses informations, celui-ci peut se prévaloir de l'article 8, point a), qui autorise le transfert si les données sont nécessaires à l'exécution d'une mission relevant de l'exercice de l'autorité publique ou si le transfert est réalisé dans l'intérêt légitime de la personne concernée. Alors que cet article impose au destinataire l'obligation de démontrer cette nécessité, le CEPD interprète cette disposition dans le sens que si le transfert d'informations n'est pas réalisé à la demande du destinataire, il incombe à l'expéditeur de démontrer cette nécessité.

À la lumière des éléments susmentionnés, lorsque les informations ne sont pas transmises à la demande du destinataire, l'OLAF doit établir la nécessité du transfert. En vue de l'application de cette règle, tel que suggéré supra concernant les transferts à des institutions et organes européens, le CEPD recommande que les enquêteurs de l'Office chargés du suivi utilisent la même approche que celle prévue à l'article 7 du règlement (CE) n° 45/2001 et établissent, dans un avis motivé, une liste de tous les transferts de données qui seront réalisés ou ont été réalisés dans le cadre d'une affaire et démontrent leur nécessité.

Ces procédures doivent être communiquées au personnel de l'OLAF.

2.2.7 Droit d'accès et de rectification

De l'avis du CEPD, la pratique de l'OLAF définie dans les instructions de l'Office aux enquêteurs concernant le droit d'accès et de rectification est conforme à l'article 13 du règlement (CE) n° 45/2001. De manière générale, le CEPD estime également que les restrictions prévues dans ces mêmes instructions sont en conformité avec l'article 20 du règlement, qui prévoit divers cas dans lesquels le droit d'accès peut être restreint.

Toutefois, l'OLAF doit avoir conscience que l'article 20, paragraphe 1, point a), qui permet à l'Office de suspendre l'accès pour assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales, ne peut pas toujours s'appliquer dans le cadre d'une phase de suivi, en particulier lorsque l'affaire en cause n'est de nature ni pénale ni disciplinaire. En outre, la disposition de l'article 20, paragraphe 1, point a), ne serait pas non plus applicable une fois l'enquête pénale close et la personne inculpée pour infraction pénale. Elle est en revanche potentiellement applicable lorsque la phase de suivi a débuté avant la clôture de l'enquête¹⁷. Dans le cas contraire, il y aurait violation de l'article 6, paragraphe 3, point a), de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui reconnaît le droit d'être informé de la nature et des causes d'accusations pénales, bien que ce droit puisse être temporairement suspendu durant l'enregistrement d'injonctions interlocutoires.

Toutefois, l'OLAF peut invoquer d'autres sections de l'article 20 du règlement pour suspendre le droit d'accès/de rectification. Par exemple, s'il estime cette suspension nécessaire en vue de sauvegarder un intérêt économique ou financier de l'Union ou des États membres, il peut alléguer l'exception prévue à l'article 20, paragraphe 1, point b), en vertu duquel l'accès peut être refusé lorsqu'une telle restriction constitue une mesure nécessaire pour «sauvegarder un intérêt économique ou financier important d'un État membre ou des Communautés européennes, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal». Cette exception s'appliquera indépendamment du type de délit (pénal ou autre) commis.

Si l'OLAF recourt à une exception pour suspendre l'accès, il doit avoir conscience que des restrictions à un droit fondamental ne peuvent pas être appliquées systématiquement. Il doit évaluer au cas par cas si les conditions requises pour l'application de l'une des exceptions, par exemple celles de l'article 20, paragraphe 1, points a) et b) ou d'autres, sont remplies. En outre, comme spécifié à l'article 20, la mesure doit être «nécessaire». Cela implique de réaliser le «test de nécessité» dans chaque cas. Par exemple, si l'Office entend invoquer l'exception de l'article 20, paragraphe 1, point b), il doit déterminer s'il est nécessaire de suspendre l'accès pour sauvegarder un intérêt économique important. À cette fin, il doit prendre en considération que ce n'est pas parce qu'un intérêt économique est en jeu qu'une suspension du droit d'accès sera forcément nécessaire. En d'autres termes, il doit exister un lien évident entre la nécessité de suspendre l'accès et la sauvegarde d'un intérêt économique. En outre, l'OLAF ne doit pas

¹⁷ Voir la note de bas de page 3.

oublier que les exceptions aux droits de protection des données ne s'appliquent que temporairement «aussi longtemps [que cette information] prive d'effet la limitation imposée sur la base du paragraphe 1» [article 20, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 45/2001]. Enfin, si l'OLAF recourt à une exception, il doit se conformer à l'article 20, paragraphe 3, en vertu duquel «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 outre, le CEPD constate que la pratique de l'OLAF en matière d'accès définie dans les instructions de l'Office aux enquêteurs n'apparaît pas dans le manuel de l'OLAF. En réalité, le manuel contient une déclaration qui est en contradiction directe avec les instructions: «*la partie intéressée ne bénéficie pas d'un accès illimité au dossier d'enquête de l'OLAF*». Le CEPD prie instamment l'Office de réviser son manuel sur ce point et de l'aligner sur ses instructions aux enquêteurs.

Par ailleurs, la question de l'accès aux données à caractère personnel incluses dans un dossier d'enquête est examinée dans le contexte de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF. Le 27 octobre 2006, le CEPD a émis un avis sur cette proposition¹⁸. Il encourage vivement l'Office à prendre en compte les considérations exprimées dans son avis à propos du droit d'accès et de rectification. Il estime important que ce droit soit expressément reconnu par le règlement (CE) n° 1073/1999 conformément à l'article 13 du règlement (CE) n° 45/2001.

2.2.8 Information de la personne concernée

En vertu des articles 11 et 12 du règlement (CE) n° 45/2001, la personne chargée de collecter les données à caractère personnel est tenue d'informer les personnes concernées que les données les concernant font l'objet d'une collecte et d'un traitement. Les personnes concernées ont en outre le droit d'être informées, entre autres, des finalités du traitement, des destinataires des données et de leurs droits spécifiques en tant que personnes concernées.

Le CEPD estime que les informations que l'OLAF prévoit de fournir aux personnes dans les instructions aux enquêteurs et dans la documentation connexe sont conformes aux articles 11 et 12 du règlement (CE) n° 45/2001.

Ces instructions donnent à l'OLAF la possibilité de ne pas divulguer des informations si ce transfert de données risque de nuire au bon déroulement de l'enquête. Elles disposent que de telles restrictions ne peuvent être appliquées qu'en cas de nécessité, au cas par cas. Comme indiqué précédemment au sujet du droit d'accès, au cours de la phase de suivi, le CEPD estime que la possibilité de refuser l'accès pour ne pas «nuire au bon déroulement de l'enquête» peut s'avérer limitée, bien que d'autres exceptions telles que celle de l'article 20, paragraphe 1, point c), puissent s'appliquer, sous réserve des clauses de sauvegarde décrites supra à la section 2.1.7.

Concernant le moment opportun pour la communication des informations requises, le CEPD rappelle que les personnes devraient être informées au début de la phase de suivi, entre autres du transfert de leurs renseignements personnels à des autorités nationales ou autres, des finalités du traitement et du nom de l'agent de suivi responsable.

¹⁸ Avis du 27 octobre 2006 sur une 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).

Le fait que l'OLAF puisse avoir fourni des informations aux personnes concernées plus tôt au cours de l'enquête ne suffit pas en soi à satisfaire à l'obligation de les informer de ce nouveau traitement. En d'autres mots, les informations communiquées à un stade antérieur de l'enquête ne couvrent pas le traitement de données qui aura lieu durant la phase de suivi. Par conséquent, une notification spécifique à la phase de suivi est nécessaire.

Le CEPD présume que l'OLAF a prévu la possibilité de fournir des informations sur le traitement qui a lieu durant la phase de suivi au terme de la phase d'enquête, avec la notification de la clôture de l'affaire. Il juge cette pratique appropriée. Si ces informations n'étaient pas transmises au terme de la phase d'enquête, elles devraient être fournies aux personnes dans les plus brefs délais.

En outre, le CEPD recommande que l'Office soumette des propositions visant à informer les personnes qui ne sont couvertes ni par les instructions de l'OLAF aux enquêteurs ni par les documents connexes.

2.2.9 Mesures de sécurité

Le CEPD note que les mesures de sécurité prévues dans le contexte des enquêtes de suivi de l'OLAF sont identiques à celles adoptées dans le cadre d'autres traitements qui ont été notifiés ou seront notifiés au CEPD en vue d'un contrôle préalable. Afin de garantir une approche cohérente des mesures de sécurité prises par l'OLAF, le CEPD a décidé d'analyser ces mesures à un niveau horizontal, et non dans le cadre de chaque notification de contrôle préalable spécifique. En conséquence, le présent avis ne traitera pas des mesures de sécurité et l'analyse sera réalisée dans un avis distinct qui se concentrera uniquement sur les aspects de sécurité.

3. Conclusion

Les traitements proposés ne paraissent pas entraîner de violations des dispositions du règlement (CE) n° 45/2001 pour autant qu'il soit tenu pleinement compte des observations faites dans le cadre du présent avis. Cela implique, en particulier, que l'OLAF:

- évalue au cas par cas les données collectées afin de s'assurer que seules les données qui sont nécessaires aux fins de la procédure de suivi spécifique sont incluses dans le CMS ou utilisées à d'autres fins; s'assure que les agents chargés du suivi sont informés de cette règle afin qu'ils l'appliquent de manière systématique;
- fait en sorte que, si des catégories particulières de données qui ne sont pas utiles/nécessaires sont malgré tout «capturées» dans les fichiers de suivi papier/CMS, elles soient supprimées ou ne soient jamais collectées dès le départ; s'assure que les agents de l'OLAF chargés du suivi sont informés de cette règle;
- mène, au terme de la première décennie d'activité de l'OLAF, une évaluation préliminaire sur la pertinence d'une période de conservation de vingt ans au regard de l'objectif d'un tel cadre de conservation des données; réalise une deuxième évaluation au terme de vingt années d'activité;
- veille à ce que les transferts de données effectués en vertu de l'article 7 n'aient lieu que «si nécessaire» afin d'éviter tout transfert inutile; s'assure que les agents de l'OLAF chargés du suivi appliquent cette règle au cas par cas, et, à cette fin, que l'OLAF met en place une procédure pour l'élaboration d'une note à joindre au dossier et établissant la nécessité des transferts de données qui ont eu lieu ou auront lieu dans le cadre d'une procédure de suivi spécifique;

- s'assure que le destinataire des informations est informé du fait que les données à caractère personnel ne peuvent être traitées qu'aux fins qui ont motivé leur transmission;
- démontre la «nécessité» d'effectuer des transferts de données au titre de l'article 8 lorsqu'ils ont lieu à la demande du destinataire; à cette fin, dresse, dans un avis motivé, une liste de tous les transferts de données qui seront effectués ou qui ont été effectués dans le contexte d'un suivi et établit de manière détaillée la «nécessité» en vertu de l'article 8;
- s'assure que les personnes sont informées du traitement de données qui a lieu durant la phase de suivi en vertu des articles 11 et 12 soit au terme de la phase d'enquête, soit dès que possible durant la phase de suivi;
- soumet des propositions au CEPD en vue d'informer, tel que prévu aux articles 11 et 12, les personnes qui ne sont pas couvertes par les procédures de notification actuelles de l'OLAF (la «cinquième catégorie»);
- prend en considération les recommandations formulées dans le présent avis ainsi que dans les instructions de l'OLAF aux enquêteurs lors de la mise à jour du manuel de l'OLAF.

Fait à Bruxelles, le 26 mars 2007

(signé)

Peter HUSTINX
Contrôleur européen de la protection des données