

Avis sur la notification mise à jour concernant les enquêtes administratives et procédures disciplinaires au sein de la Cour de Justice de l'U.E (ci-après "la Cour")

Bruxelles, le 12 septembre 2011 (dossier 2011-0806)

1. Procédure

Le 8 juin 2006, le CEPD a émis un avis de contrôle préalable concernant les procédures disciplinaires au sein de la Cour. Le 23 avril 2010, le CEPD a adopté des Lignes directrices relatives au traitement des données à caractère personnel lors d'enquêtes administratives et de procédures disciplinaires par des institutions et organes européens. Le 15 juin 2011, le Délégué à la protection des données (ci-après "*le DPD*") de la Cour a envoyé au CEPD une notification mise à jour intégrant le volet portant sur les enquêtes administratives conformément à l'article 27(2) du règlement 45/2001 (ci-après "*le règlement*").

Dans son analyse, le CEPD met en exergue les pratiques qui ne semblent pas en conformité avec ses Lignes directrices et adresse à la Cour des recommandations pertinentes. Le CEPD prend aussi en considération les recommandations émises dans son avis du 8 juin 2006.

2. Licéité du traitement

Dans son avis du 8 juin 2006, le CEPD a souligné qu'il est fondamental d'adopter des procédures et des mesures relatives aux procédures disciplinaires à la lumière du Statut des fonctionnaires. Dans le cadre de la notification mise à jour qui concerne à la fois des procédures disciplinaires et des enquêtes administratives, la Cour n'a fourni au CEPD qu'un avant-projet des dispositions générales d'exécution relatives aux enquêtes administratives.

Le CEPD souligne que la première recommandation du CEPD dans son avis du 8 juin 2006 devrait être suivie dans le cadre de la notification mise à jour. Dès lors, le CEPD considère que la conformité avec le principe de licéité tel que recommandé dans l'avis du 8 juin 2006, sera considéré comme étant respecté une fois l'avant projet est adopté. La Cour devrait envoyer au CEPD une copie de ce projet relatif aux procédures disciplinaires.

3. Traitement portant sur des catégories particulières de données

La Cour ne fait aucune référence aux informations relatives aux motifs exceptionnels d'autorisation du traitement en question prévus à l'article 10, paragraphe 2, 4 ou 5, du règlement. Le CEPD a déjà formulé cette recommandation dans son avis du 8 juin 2006 et l'a également souligné dans ses Lignes directrices.

Le CEPD recommande donc que le responsable du traitement veille, par exemple par le biais d'une note, à ce que les enquêteurs responsables d'une enquête administrative ou disciplinaire sachent que le traitement de toute donnée à caractère sensible n'est autorisé que dans les cas exceptionnels indiqués à l'article 10, paragraphes 2, 4 ou 5, du règlement.

4. Qualité des données

Adéquation, pertinence et proportionnalité

Comme il a été déjà souligné dans l'avis du 8 juin 2006, la Cour devrait explicitement faire référence dans ses dispositions générales à l'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement. En conformité avec les Lignes directrices, la Cour devrait notamment ajouter aux dispositions générales que les principes de nécessité et de proportionnalité doivent s'appliquer aux rapports sur les enquêtes administratives et procédures disciplinaires, ainsi qu'aux rapports du Conseil de discipline (article 15 de l'annexe IX du statut).

Exactitude

L'article 5, paragraphe 3, des dispositions générales relatives aux enquêtes administratives prévoit que la personne concernée reçoit communication d'une copie du rapport d'enquête ainsi que, à sa demande, copie de toute pièce qui est en rapport direct avec les allégations formulées sous réserve de la protection des intérêts légitimes de tiers. Ce principe devrait aussi être mentionné dans le cas des procédures disciplinaires, car par ce moyen, les personnes concernées sont en mesure de vérifier que leurs données sont exactes et mises à jour en conformité avec l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement (voir aussi le droit de rectification, au point 6) ci-dessous).

5. Conservation des données

Le CEPD note que la Cour a adopté une période de conservation maximale de vingt ans pour les dossiers relatifs aux enquêtes administratives et procédures disciplinaires à partir de la date de clôture de l'enquête ou de la décision disciplinaire. Cette période de conservation semble raisonnable et nécessaire au regard des finalités pour lesquelles les données sont collectées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement, ainsi que de l'introduction éventuelle de recours. Elle est également conforme aux recommandations du CEPD formulées dans d'autres avis de contrôle préalable similaires.

Néanmoins, la Cour n'a pas adopté une période de conservation dans les cas où une enquête est close sans suivi disciplinaire. Le CEPD recommande donc que la Cour adopte une période de conservation proportionnée à la lumière de l'article 4 paragraphe 1, point e), du règlement et qu'elle en fasse mention dans sa note d'information.

La Cour fait référence dans la note d'information à l'application de l'article 27 de l'Annexe IX du Statut qui prévoit l'introduction d'une demande par la personne concernée afin que la décision disciplinaire soit supprimée de son dossier personnel. Néanmoins, le DPD de la Cour a informé le CEPD que, hors de ce cadre, un délai de retrait de la décision du dossier n'a pas été fixé dû au fait que le traitement est actuellement uniquement manuel et ne permet pas d'effectuer un suivi des dossiers personnels sur la base de critères liés aux enquêtes administratives et procédures disciplinaires. Le CEPD prend note de cette difficulté et recommande à cet égard que la Cour informe clairement les personnes concernées dans la note d'information de leur droit de demander le retrait de cette décision de leur dossier personnel ainsi que des modalités de son exercice. En outre, le CEPD invite la Cour à adopter une période de retrait de la décision suite à l'application de l'article 27 de l'Annexe IX du Statut, dès qu'un système automatisé de gestion des dossiers personnels est mis en place.

6. Transfert de données

Transferts internes de données au sein de la Cour et entre la Cour et les autres institutions ou organes de l'UE (Article 7)

Afin de s'assurer de la conformité avec l'article 7, paragraphe 3, du règlement, le CEPD recommande à la Cour de préparer une note interne ou une déclaration à faire signer par tous les destinataires internes, dans le sens de l'article 7, dans le cadre des enquêtes administratives et disciplinaires, qui leur rappelle explicitement leur obligation de ne pas utiliser les données reçues à d'autres fins que celles qui ont motivé leur transmission.

Transferts externes (Article 8)

En cas de transfert vers des autorités nationales, le CEPD recommande que la Cour adopte des orientations spécifiques et établisse une procédure justifiée et documentée sur la base des Lignes directrices du CEPD. En particulier, lorsque les destinataires sont soumis à la directive 95/46/CE, le critère de nécessité doit être pris en compte en vertu de l'article 8 du règlement:

- si les données sont transférées à la demande d'une autorité nationale, celle-ci doit établir la "nécessité" du transfert;
- si les données sont transférées à la seule initiative de la Cour, il incombe à celle-ci d'établir la "nécessité" du transfert dans une décision motivée.

7. Droits d'accès et de rectification

Le CEPD note que la note d'information fait référence aux articles 13 et 14 du règlement. La simple citation de ces droits ne suffit pas, car il est nécessaire d'expliquer adéquatement les moyens de les garantir ainsi que les limitations de ces droits qui sont applicables dans le cadre des traitements en question.

Droit d'accès

Comme souligné dans les Lignes directrices, dans le cadre d'une enquête administrative et disciplinaire, les personnes concernées bénéficient d'un accès sans contrainte aux documents contenus dans leur dossier disciplinaire, ainsi qu'aux copies des décisions finales conservées dans leur dossier personnel. Néanmoins, cet accès peut être limité si l'application de limitations au sens de l'article 20 du règlement est justifiée. Le CEPD recommande que ce principe soit clairement énoncé dans les dispositions générales ainsi que dans la note d'information.

Toutefois, comme cela est souligné dans les Lignes directrices, il convient également d'accorder une attention particulière à d'autres personnes éventuellement concernées, outre les personnes qui font l'objet de l'enquête, à savoir les autres personnes indirectement impliquées dans une d'une enquête administrative et disciplinaire, tels que les dénonciateurs, les informateurs et les témoins. À cet égard, le CEPD recommande que la Cour indique dans les dispositions générales et la note d'information que toute limitation du droit d'accès des personnes concernées doit être strictement appliquée au regard de la nécessité d'une telle limitation et doit être mise en balance avec le droit de se défendre. La Cour devrait notamment ajouter que:

- en ce qui concerne les **dénonciateurs**, les **informateurs** et les **témoins**, toute limitation du droit d'accès de ces personnes doit être conforme à l'article 20 du règlement;
- l'identité des dénonciateurs doit être gardée confidentielle pour autant que cela n'aille pas à l'encontre des règles nationales relatives aux procédures judiciaires.

Droit de rectification

La Cour devrait indiquer, dans la note d'information, plusieurs moyens de garantir le droit de rectification dans le contexte d'une enquête administrative et disciplinaire. Elle devrait par

exemple mentionner que les personnes concernées peuvent ajouter leurs commentaires et inclure une décision de recours ou d'appel dans leur dossier. Le cas échéant, les personnes concernées peuvent également demander à ce que la décision soit remplacée ou supprimée du dossier.

8. Information des personnes concernées

Le CEPD constate que la Cour a intégré les éléments mentionnés aux articles 11 et 12 du règlement. Hormis les explications au regard des droits d'accès et de rectification, le CEPD recommande que la Cour ajoute également que:

- le droit d'information peut être limité dans certains cas si cela s'avère nécessaire à la lumière de l'article 20, paragraphe 1, points a) à e), et
- le responsable du traitement doit informer la personne concernée des principales raisons de l'application de cette limitation et de son droit de saisir le CEPD au titre de l'article 20, paragraphe 3. Toute décision de renvoi à cette disposition doit être prise uniquement au cas par cas.

9. Sécurité

Le DPD de la Cour a informé le CEPD que les traitements en question sont uniquement manuels mais qu'à l'avenir un système automatisé de gestion des dossiers sera mis en place.

Dans ce cas-là, le CEPD rappelle à la Cour qu'il est nécessaire que toutes les données traitées dans le cadre d'une enquête administrative et disciplinaire soient correctement gérées et protégées en conformité avec les mesures techniques et organisationnelles visées à l'article 22 du règlement. Le CEPD recommande dès lors que la Cour procède à une évaluation des risques liés à sa politique de sécurité générale existante appliquée au sein de l'institution et d'adopter, si nécessaire, des mesures de sécurité spécifiques en particulier concernant la politique de contrôle de l'accès à appliquer dans le contexte des traitements en question. Le CEPD devrait être informé de ces mesures.

10. Données relatives au trafic et à la confidentialité des communications électroniques

Données relatives au trafic

Si à l'avenir la Cour estime réellement nécessaire de traiter des données relatives aux connexions internet et à l'utilisation de courriels ou de communications téléphoniques dans le cadre d'une enquête administrative et disciplinaire, il faudra le faire en vertu des articles 20 et 37 du règlement. La Cour devrait également adopter la pratique suivante et l'inclure dans ses dispositions générales: le DPD devrait être consulté avant toute collecte de données relatives au trafic et les recommandations contenues dans les Lignes directrices du CEPD devraient être suivies attentivement.

Confidentialité des communications électroniques

La problématique au regard de la confidentialité des communications électroniques n'a pas été abordée par la Cour. Si l'accès aux communications électroniques s'avère nécessaire pour la Cour dans le cadre d'une enquête administrative et disciplinaire, les principes mentionnés dans les Lignes directrices doivent être rigoureusement respectés. Le CEPD recommande dès lors que tous les acteurs impliqués dans une enquête administrative et disciplinaire devraient avoir connaissance de ces principes et recommande à la Cour de les inclure dans ses dispositions générales.

Comme il a été signalé dans les Lignes directrices, le CEPD mènera prochainement une réflexion approfondie sur la base juridique applicable à l'interception des communications électroniques. Néanmoins, et avant de prendre toute initiative, la Cour devrait indiquer au CEPD si l'institution est autorisée à intercepter des communications téléphoniques ou des courriers électroniques dans le cadre d'une enquête administrative et disciplinaire afin d'obtenir les informations requises pour l'enquête. Si tel est le cas, le CEPD recommande que la Cour – outre une information préalable – mentionne cette possibilité dans ses dispositions générales et établisse une procédure mettant en particulier l'accent sur la base juridique applicable à l'enregistrement de communications vocales ou de courriers électroniques, et sur la possibilité de réaliser cette opération sans mandat ni autorisation judiciaire.

Conclusion

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

- adopte et envoie au CEPD une copie d'un avant-projet des dispositions générales d'exécution relatives aux procédures disciplinaires;
- mette en évidence au responsable du traitement que le traitement de toute donnée à caractère sensible n'est autorisé que dans les cas exceptionnels indiqués à l'article 10, paragraphes 2, 4 ou 5, du règlement;
- ajoute aux dispositions générales que les principes de nécessité et de proportionnalité doivent s'appliquer aux rapports sur les enquêtes administratives et procédures disciplinaires;
- mentionne aux dispositions générales relatives aux procédures disciplinaires le droit de la personne concernée de recevoir communication d'une copie du rapport d'enquête ainsi que, à sa demande, copie de toute pièce qui est en rapport direct avec les allégations formulées sous réserve de la protection des intérêts légitimes de tiers;
- adopte une période de conservation dans les cas où une enquête est close sans suivi disciplinaire;
- informe clairement les personnes concernées dans la note d'information de leur droit de demander le retrait de la décision disciplinaire de leur dossier personnel ainsi que des modalités de son exercice. En outre, le CEPD invite la Cour à adopter une période de retrait de la décision suite à l'application de l'article 27 de l'Annexe IX du Statut, dès qu'un système automatisé de gestion des dossiers personnels est mis en place;
- rappelle explicitement à tous les destinataires internes leur obligation de ne pas utiliser les données reçues à d'autres fins que celles qui ont motivé leur transmission;
- adopte, dans le cas de transfert externe, des orientations spécifiques et établisse une procédure justifiée et documentée en prenant compte le critère de nécessité en vertu de l'article 8 du règlement;

- indique dans les dispositions générales ainsi que dans la note d'information que le droit d'accès au dossier disciplinaire et personnel peut être limité si l'application de limitations au sens de l'article 20 du règlement est justifiée;
- mentionne dans les dispositions générales et la note d'information les autres personnes indirectement impliquées, tels que les dénonciateurs, les informateurs et les témoins et que toute limitation du droit d'accès des personnes concernées doit être strictement appliquée au regard de la nécessité d'une telle limitation et doit être mise en balance avec le droit de se défendre;
- indique, dans la note d'information, plusieurs moyens de garantir le droit de rectification dans le contexte d'une enquête administrative et disciplinaire;
- ajoute dans la note d'information les principes expliqués au point 8 de cet avis;
- adopte et informe le CEPD des mesures de sécurité en vertu de l'article 22 du règlement;
- si l'accès aux communications électroniques s'avère nécessaire pour dans le cadre d'une enquête administrative et disciplinaire, adopte, le cas échéant, des règles précises à la lumière de ce qui a été établi dans cet avis et en informe le CEPD.

Fait à Bruxelles, le 12 septembre 2011

(signé)

Giovanni BUTTARELLI
Le Contrôleur européen adjoint de la protection des données