

Avis sur la notification d'un contrôle préalable reçue du délégué à la protection des données de l'Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport (AE RTE-T) concernant une procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves

Bruxelles, le 28 octobre 2013 (affaire 2013-0916)

1. PROCÉDURE

Le **31 juillet 2013**, le contrôleur européen de la protection des données (le «CEPD») a reçu du délégué à la protection des données (le «DPD») de l'**Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport** (l'«AE RTE-T» ou l'«Agence») une notification d'un contrôle préalable concernant la **procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves** devant être établie au sein de l'Agence.

Avec la notification, le DPD a également remis:

- la déclaration spécifique relative à la protection des données concernant la procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves;
- le projet de décision du comité de pilotage de l'AE RTE-T adoptant les lignes directrices relatives à la procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves (les «**Lignes directrices**»);
- la communication du vice-président Šefčovič à la Commission sur les lignes directrices relatives à la transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves («whistleblowing») (les «**Lignes directrices de la Commission**»);
- un document explicatif intitulé «Procédures internes à l'AE RTE-T concernant la gestion des transmissions d'informations en cas de dysfonctionnements graves», ainsi que des informations sur les périodes de conservation.

Le CEPD a demandé des informations complémentaires le 16 août 2013, qui ont été reçues le 13 septembre 2013. Le 22 octobre 2013, le CEPD a envoyé le projet d'avis à l'AE RTE-T pour observations, lesquelles ont été reçues le 25 octobre 2013.

Conformément à l'article 27, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 45/2001 (le «règlement»), le délai de deux mois dans lequel le CEPD doit rendre un avis a été suspendu pendant l'intervalle susmentionné.

2. FAITS

2.1. Finalité du traitement

Conformément à l'article 22 bis du statut des fonctionnaires, «*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 de l'Union, ou une conduite en rapport avec l'exercice de ses fonctions pouvant constituer un grave manquement aux obligations des fonctionnaires de l'Union, est tenu d'en informer 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*».

La notification illustre les procédures devant être établies au sein de l'AE RTE-T pour l'application des dispositions du statut des fonctionnaires concernant la transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves. Il est nécessaire pour l'Agence et son personnel que les signalements de membres du personnel concernant des allégations de fraude, corruption ou autre manquement grave soient traités dans un cadre légal spécifique. La **finalité** du traitement est donc de fournir des filières sûres permettant au personnel de signaler les fraudes, corruptions et autres manquements graves à l'AE RTE-T, de gérer et suivre les signalements et de garantir la protection des informateurs conformément aux Lignes directrices.

Le projet de décision est, pour l'essentiel, une transposition à l'AE RTE-T des Lignes directrices de la Commission. Le projet reconnaît que le moyen le plus efficace d'encourager les membres du personnel à exprimer leurs préoccupations est de leur garantir qu'ils bénéficieront d'une protection. Il convient donc de mettre en place, pour la transmission d'informations, des filières internes clairement définies ainsi que des procédures sûres et reconnues permettant aux membres du personnel, en dernier ressort, de faire état de leurs craintes à l'extérieur de l'organisation. Les Lignes directrices reconnaissent qu'il appartient à l'Agence de garantir que les membres du personnel qui, de bonne foi, signalent des actes répréhensibles graves ou font état de leurs préoccupations bénéficient du plus haut degré de confidentialité et de protection contre tout acte de représailles qui pourrait résulter de leur transmission d'informations.

2.2. Description du traitement

Les règles et lignes directrices de l'Agence en matière de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves s'appliquent à tous les membres du personnel de l'Agence, quelle que soit leur position administrative. Un «informateur» est un membre du personnel, agissant de bonne foi, qui transmet des informations sur des faits découverts dans l'exercice de ses fonctions ou en rapport avec celles-ci et laissant présager l'existence d'irrégularités graves. Il convient de procéder à cette transmission d'informations par écrit et sans délai.

Les Lignes directrices établissent les principes majeurs suivants:

- Les membres du personnel ont le devoir de signaler les irrégularités graves.
- Les membres du personnel ont le choix entre plusieurs filières de notification. La filière principale est la voie hiérarchique normale. Toutefois, si les membres du personnel estiment qu'il est plus sûr de contourner celle-ci, ils doivent être en mesure de le faire. Sous certaines conditions, ils peuvent, en dernier ressort, faire part de leurs soupçons à d'autres institutions de l'UE.

- Les membres du personnel qui signalent des irrégularités graves de bonne foi ne peuvent en aucun cas faire l'objet de représailles en réponse à cette transmission d'informations. Ils doivent être protégés et leur identité doit rester confidentielle si tel est leur souhait.
- Les faits signalés doivent être vérifiés de façon appropriée et, s'ils sont confirmés, la Commission prendra toutes les mesures qui s'imposent pour en garantir le suivi nécessaire.
- Les droits de la défense de toute personne concernée par les incidents qui sont rapportés doivent être respectés.
- Les dénonciations malveillantes ou sans fondement ne seront pas tolérées.

Le membre du personnel qui transmet des informations est réputé agir de bonne foi s'il pense raisonnablement et honnêtement que les informations transmises sont exactes. La bonne foi est présumée, jusqu'à preuve du contraire. Les membres du personnel rapportant un fait de mauvaise foi, par exemple en sachant que ce fait se fonde sur une information erronée ou trompeuse, ne bénéficieront d'aucune protection et feront l'objet de mesures disciplinaires. Dans ce cas, la charge de la preuve incombe à l'Agence.

Conformément aux règles en matière de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements, les membres du personnel sont tenus de signaler les irrégularités graves (à savoir activités illégales, notamment les faits de fraude et de corruption, ainsi que les manquements professionnels graves). Étant donné que les dispositions en matière de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements consistent essentiellement en un mécanisme de détection visant à porter ce genre de cas à l'attention de l'OLAF, l'obligation de signalement porte uniquement sur les manquements professionnels graves, en particulier ceux qui sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Les Lignes directrices identifient un certain nombre de domaines qui ne relèvent normalement pas du champ des règles en matière de transmission d'informations en cas de dysfonctionnement (par exemple les informations appartenant déjà à la sphère publique, des rumeurs non fondées ou des informations rapportées par ouï-dire, des faits insignifiants, des questions de nature personnelle dont l'issue présente un intérêt personnel pour le membre du personnel concerné, des plaintes pour harcèlement, etc.).

- Mécanisme interne de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves

Les membres du personnel qui, dans l'exercice de leurs fonctions ou dans le cadre de celles-ci, découvrent que des irrégularités graves peuvent avoir été commises ou pourraient l'être, ont le devoir d'en référer sans délai et par écrit à leur supérieur hiérarchique direct, au correspondant «éthique» par l'intermédiaire de la boîte postale anonyme (une boîte aux lettres verrouillée mise à la disposition des membres du personnel à la cafétéria de l'Agence, qui est uniquement accessible au correspondant «éthique») ou au directeur général de l'Agence.

S'il y a lieu de craindre que la transmission d'informations puisse entraîner des représailles ou que le destinataire visé de la notification soit personnellement impliqué dans les irrégularités graves signalées, le membre du personnel peut aussi contourner ce mécanisme interne direct de transmission d'informations et rapporter les faits au président du comité de pilotage de l'Agence ou directement à l'OLAF. Il est également possible de notifier l'OLAF en recourant au système de signalement des fraudes.

En tout état de cause, le destinataire des informations est à son tour tenu de transmettre sans délai à l'OLAF les informations ainsi reçues. Par conséquent, quelle que soit la filière de notification choisie par le membre du personnel, les informations doivent parvenir à l'OLAF dans les plus brefs délais.

- Mécanisme externe de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves

Dès réception des informations transmises en interne, l'OLAF ou la Commission doit indiquer à l'informateur, dans les 60 jours à compter de la réception des informations, le délai qu'il ou elle considère comme raisonnable et nécessaire pour engager l'action qui s'impose.

Si aucune action n'est engagée dans ce délai ou si l'informateur peut démontrer que le délai n'est pas raisonnable compte tenu des circonstances, il peut recourir au mécanisme externe de transmission d'informations prévu à l'article 22 ter du statut des fonctionnaires. Conformément à cet article, si ni la Commission ni l'OLAF n'a pris les mesures adéquates dans un délai raisonnable, le membre du personnel qui a signalé l'acte répréhensible est en droit de faire part de ses soupçons au président de la Commission, à celui du Conseil, à celui du Parlement ou à celui de la Cour des comptes, ou encore au Médiateur. Dans ce cas, l'informateur continue de bénéficier d'une protection.¹

- Procédure interne

La boîte aux lettres est vérifiée une fois par semaine par le correspondant «éthique». Un dossier confidentiel est créé sur la base des signalements. Des exemplaires imprimés sont sauvegardés dans un coffre-fort; les exemplaires électroniques sont protégés par un mot de passe et seul le correspondant «éthique» peut y accéder. Les signalements sont transmis au correspondant «éthique» (s'ils ne sont pas reçus par l'intermédiaire de la boîte aux lettres), puis au Directeur, dans une enveloppe scellée et confidentielle. Après transmission, la personne qui reçoit le rapport (le supérieur hiérarchique direct) est rappelée à son obligation de supprimer l'ensemble des copies et documents afférents. Une réunion est organisée entre le directeur général et le correspondant «éthique» pour analyser la situation. Le responsable de l'équipe juridique et, si nécessaire, l'OIDC, peuvent être consultés. La décision peut alors être prise de transmettre le signalement à l'OLAF ou à l'OIDC ou de le clore. Si l'OLAF est consulté, cette action est coordonnée par le correspondant de l'OLAF (responsable de l'équipe juridique). Les dossiers de signalements considérés comme un «non-lieu» sont détruits à l'issue d'un délai de deux ans.

- Mesures de protection

Tout membre du personnel qui rapporte une irrégularité grave sera protégé contre les actes de représailles, pour autant qu'il agisse de bonne foi et dans le respect des dispositions des Lignes directrices. Afin de minimiser les risques, les Lignes directrices prévoient les mesures préventives suivantes. L'identité de l'informateur est gardée secrète et n'est pas révélée aux potentiels auteurs de manquements, sauf si l'informateur autorise une telle divulgation ou si celle-ci est requise par toute procédure pénale ultérieure. Si le membre du personnel concerné a souhaité être transféré vers un autre service, l'Agence prend les mesures nécessaires pour faciliter un tel transfert. Enfin, des précautions particulières seront prises dans le cadre des procédures d'évaluation et de promotion du personnel afin de veiller à ce que les informateurs

¹ Toutefois, compte tenu du devoir de réserve et de loyauté, cette option n'est ouverte qu'en dernier ressort, à la condition expresse que le fonctionnaire concerné estime de bonne foi que l'information divulguée, y compris toute allégation qu'elle recèle, est en grande partie fondée, et qu'il ait laissé à la Commission ou à l'OLAF un laps de temps raisonnable pour prendre les mesures qui s'imposent.

ne soient pas pénalisés dans ce contexte. L'informateur a la possibilité de demander que le rôle de l'évaluateur d'appel soit assumé par le président du comité de pilotage. Les signalements anonymes ne sont pas encouragés.

Aucun membre du personnel ou de l'encadrement de la Commission n'est autorisé à user de sa position pour empêcher d'autres membres du personnel de faire leur devoir en signalant des irrégularités graves. Toute forme de représailles dont userait un membre du personnel à l'encontre d'une personne rapportant de bonne foi une irrégularité grave est interdite. Les éventuels actes de représailles seraient passibles de sanctions disciplinaires. Si des membres du personnel estiment qu'ils ont été victimes de représailles à la suite du signalement d'irrégularités graves, ils ont le droit de solliciter l'assistance de la Commission au titre de l'article 24 du statut des fonctionnaires et de demander que des mesures de protection soient adoptées. Il convient d'adresser ces demandes au directeur de l'Agence ou, dans des cas dûment justifiés, au président du comité de pilotage de l'Agence.

Conformément aux Lignes directrices, le membre du personnel peut perdre la protection dont il bénéficie s'il émet des allégations abusives ou préjudiciables dont il ne peut prouver le caractère honnête ou raisonnable. Il en résulte que si un membre du personnel envisage une transmission d'informations au sens des Lignes directrices, il est préférable qu'il laisse les faits parler d'eux-mêmes. De même, si le membre du personnel se livre à une transmission d'informations à des fins d'enrichissement personnel, par exemple en vendant les informations à des tiers, il perdrait cette protection puisqu'il ne s'agirait plus d'une transmission d'informations légitime au sens des règles relatives à la transmission d'informations en cas de dysfonctionnements. Enfin, si le membre du personnel est lui-même impliqué dans les irrégularités graves en cause et décide de se manifester et de signaler celles-ci, ce fait pourrait constituer une circonstance atténuante de poids dans le cadre des procédures disciplinaires qui en résulteraient, mais il ne s'agit pas d'une transmission d'informations proprement dite au sens des Lignes directrices de nature à lui garantir une protection totale contre des suites disciplinaires sur la base des règles en matière de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements.

2.3. Personnes concernées

La notification mentionne les personnes concernées suivantes:

- l'ensemble du personnel de l'Agence (agents contractuels, agents temporaires, personnel intérimaire, stagiaires),
- le personnel des autres institutions de l'Union européenne,
- les parties prenantes externes (sous-traitants de l'Agence, bénéficiaires de subventions gérées par l'Agence).

2.4. Catégories de données

Les données à caractère personnel traitées figurent dans le signalement soumis par l'informateur. Ce signalement peut contenir des noms, coordonnées et autres données à caractère personnel et il peut porter sur des suspicions, infractions ou condamnations pénales, ainsi que sur l'évaluation de certains aspects personnels de la personne concernée (comportement, par exemple).

2.5. Droits d'information

L'information des personnes concernées est prévue dans la déclaration spécifique relative à la protection des données concernant la procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves jointe à la notification. D'autres informations sont diffusées par la voie des Lignes directrices internes sur la transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves et des Lignes directrices éthiques publiées sur l'intranet. L'information est aussi assurée sur MyIntracomm.

2.6. Catégories de destinataires auxquels des données peuvent être divulguées

La notification précise que l'accès peut strictement être accordé dans la mesure du nécessaire, sous réserve qu'il soit requis. Les catégories de destinataires mentionnées dans la notification sont les suivantes: chef de l'unité concernée, directeur (AIPN), responsable des ressources humaines, correspondant «éthique», responsable de l'équipe juridique, conseiller juridique, Office d'investigation et de discipline de la Commission (OIDC), membres du conseil de discipline, auditeur interne, IAS (service d'audit interne), Cour des comptes, service juridique, tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (autres tribunaux de l'Union européenne), CEPD et OLAF.

2.7. Conservation des données

La notification prévoit le régime suivant en ce qui concerne la conservation des données à caractère personnel dans le cadre de la procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves.

Les signalements auxquels il n'a pas été donné suite (non-lieu) sont conservés pendant 2 ans à compter de leur réception.

Les signalements qui ont entraîné l'ouverture d'une enquête administrative ou d'une procédure disciplinaire sont conservés pendant la période respective applicable à ces dossiers:

- Les dossiers d'affaires dans lesquelles l'ouverture d'une procédure disciplinaire a été décidée seront conservés pendant 20 ans à compter de la date à laquelle le directeur de l'Agence décide de clore la procédure disciplinaire.
- Les dossiers d'enquêtes classées sans action disciplinaire seront conservés pendant 5 ans à compter de la décision du directeur de l'Agence en ce sens.
- Les autres affaires relevant de la catégorie des 5 ans incluent celles classées sans suite à l'issue de la phase d'enquête (article 3 de l'annexe IX du statut des fonctionnaires), celles ayant entraîné la remise d'un avertissement après la phase d'enquête conformément à l'article 3 de l'annexe IX du statut des fonctionnaires et celles dans lesquelles il n'a pas été recommandé d'ouvrir une enquête complémentaire suite à des recommandations positives ou négatives de l'OLAF.
- Les dossiers n'ayant pas abouti à l'ouverture d'une enquête («non-lieu») seront conservés pendant une période de 2 ans à compter de la date à laquelle le directeur de l'Agence décide de clore le dossier sans suivi. Les signalements pertinents pour des affaires de l'OLAF avec des actions de suivi sont conservés pendant 20 ans.
- Les dossiers des affaires de l'OLAF contenant un rapport d'enquête, mais classées sans suite, sont conservés pendant 10 ans.
- Les dossiers transmis à l'OLAF et classés sans enquête sont conservés pendant 5 ans.

2.8. Droits d'accès, de rectification, de verrouillage et d'effacement

Comme indiqué dans la déclaration spécifique relative à la protection des données et conformément aux modalités d'application relatives à la protection des données, les personnes concernées peuvent exercer leurs droits en adressant une demande écrite au contrôleur.

2.9. Mesures de sécurité

(...)

3. ASPECTS JURIDIQUES

3.1. Contrôle préalable

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**») 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»* et au traitement *«par toutes les institutions et tous les organes communautaires, dans la mesure où ce traitement est mis en œuvre pour l'exercice d'activités qui relèvent en tout ou partie du champ d'application du droit communautaire»*².

Le CEPD considère que la procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves réunit tous les éléments déclenchant l'application du règlement. D'une part, le traitement de la procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves implique la collecte et le traitement ultérieur de *données à caractère personnel* telles que définies à l'article 2, point a), du règlement. En effet, comme décrit dans la notification du contrôle préalable, les données à caractère personnel des individus à l'origine d'un signalement sont traitées, notamment leur nom, leurs coordonnées et le contenu du signalement. En outre, des informations à caractère personnel concernant les individus cités par l'informateur, sont également collectées et soumises à un traitement ultérieur. D'autre part, comme décrit dans la notification (voir, par exemple, partie 10, support de sauvegarde des données), les données à caractère personnel collectées subissent un «traitement automatisé», tel que défini à l'article 2, point b), du règlement.

L'article 27, paragraphe 1, du règlement soumet à un contrôle préalable du CEPD tous *«les traitements susceptibles de présenter des risques particuliers au regard des droits et libertés des personnes concernées du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités»*. L'article 27, paragraphe 2, du règlement contient une liste des traitements susceptibles de présenter de tels risques. Conformément à l'article 27, paragraphe 2, point a), du règlement, les traitements de données relatives à des *«suspensions, infractions, condamnations pénales ou mesures de sécurité»* sont soumis au contrôle préalable du CEPD. En l'espèce, le traitement pourrait être lié au traitement de ces types de données. Par ailleurs, le CEPD considère que la notification relève également de l'article 27, paragraphe 2, point b), du règlement qui dispose que les traitements destinés à *«évaluer des aspects de la personnalité des personnes concernées, tels que (...) leur comportement»* sont soumis au contrôle préalable du CEPD. Dans l'affaire en cause, toutes sortes d'aspects liés aux personnes concernées sont évalués, depuis l'informateur jusqu'au comportement des individus cités dans le signalement, déclenchant ainsi l'application de l'article 27, paragraphe 2, point b), du règlement.

² Voir l'article 3, paragraphe 2, du règlement.

La notification du DPD a été reçue le 31 juillet 2013. Conformément à l'article 27, paragraphe 4, du règlement, le présent avis doit être rendu sous deux mois. La procédure a été suspendue pendant un total de 28 jours pour permettre au CEPD d'obtenir les informations complémentaires nécessaires.

La procédure a également été suspendue durant 28 jours pour permettre la présentation d'observations sur le projet d'avis. Par conséquent, le présent avis doit être rendu au plus tard le 28 octobre 2013.

3.2. Licéité du traitement

Le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que si les fondements juridiques de l'article 5 du règlement sont réunis.

Comme souligné dans la notification en vue du contrôle préalable, parmi les différents motifs visés à l'article 5 du règlement, le traitement notifié pour un contrôle préalable relève de l'article 5, point a), selon lequel le traitement de données est autorisé s'il est *«nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public sur la base des traités établissant l'[Union européenne] ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités»*.

Ces exigences sont effectivement satisfaites dans le traitement examiné. D'une part, le traitement est prévu aux articles 22 bis et ter du statut des fonctionnaires. D'autre part, le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public et, en principe, à la réalisation des missions institutionnelles de l'Agence liées à la prévention et à la lutte contre les irrégularités graves signalées dans le cadre du système de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves.

3.3. Traitement de catégories spéciales de données

Compte tenu du fait que la finalité de la procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves est de faciliter la réception d'informations sur de possibles manquements affectant les intérêts financiers de l'Union européenne, il est probable que ces informations porteront dans un certain nombre de cas sur des infractions ou condamnations pénales. À cet égard, le CEPD rappelle l'application de l'article 10, paragraphe 5, du règlement, qui stipule que *«le traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sécurité ne peut être effectué que s'il est autorisé par les traités instituant l'[Union européenne] 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 mentionnées est autorisé par les instruments juridiques visés au point 3.2 ci-dessus.

Pour ce qui est des catégories spéciales de données, l'article 10, paragraphe 1, du règlement dispose 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»*. La notification d'un contrôle préalable ne précise pas que les données relevant des catégories visées à l'article 10, paragraphe 1, sont traitées dans le contexte des procédures de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves. Compte tenu de la finalité générale des traitements, le CEPD en conclut que la collecte de catégories spéciales de données n'est pas l'objectif principal de l'AE RTE-T.

Le CEPD considère néanmoins que l'AE RTE-T pourrait se retrouver, involontairement peut-être, en possession de catégories spéciales de données qui n'auront le plus souvent aucun intérêt/aucune pertinence pour l'enquête. À cet égard, le CEPD rappelle l'application du principe de la qualité des données selon lequel 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), du règlement). Conformément à ce principe, si des catégories spéciales de données qui ne sont manifestement pas pertinentes aux fins d'une enquête sur une fraude ou d'autres manquements affectant les intérêts financiers de la Communauté sont collectées dans le cadre de la procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves, elles doivent être effacées et ne doivent pas faire l'objet d'un traitement ultérieur. L'attention des enquêteurs en charge de l'examen des rapports devrait être attirée sur cette règle.

3.4. Qualité des données

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement, 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»*. C'est ce que l'on appelle le principe de la qualité des données.

Le CEPD relève qu'il appartient aux personnes qui décident de signaler une potentielle irrégularité de décider quelles informations elles souhaitent fournir à l'AE RTE-T. Elles peuvent fournir des informations adéquates et pertinentes, mais elles peuvent aussi transmettre des informations totalement dénuées de pertinence par rapport aux finalités de la procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves. Ceci étant, l'AE RTE-T a les moyens d'éviter ou de minimiser cette situation de différentes façons. Par exemple, elle peut indiquer les types d'informations qui sont pertinentes et qui relèvent de l'étendue de ses compétences. À cet égard, le CEPD observe que les Lignes directrices indiquent clairement, dans plusieurs circonstances, le type d'informations qui sont pertinentes aux fins de l'article 22 bis du statut des fonctionnaires et le type d'informations qui ne relèvent pas de son étendue (voir, en particulier, section 1.4 des Lignes directrices). Ceci est utile, mais ce n'est pas suffisant. Si des fichiers individuels signalent des informations sans intérêt pour les finalités poursuivies, ces informations ne devraient pas être conservées. Des messages dénués de pertinence qui constitueront par la suite des non-lieux à première vue doivent aussi être effacés dès que possible. En outre, les données à caractère personnel traitées dans ce cadre devraient être limitées aux données strictement et objectivement nécessaires pour vérifier les allégations formulées. Les enquêteurs de l'AE RTE-T devraient connaître cette règle et les Lignes directrices devraient être mises à jour pour refléter les exigences susvisées.

Outre ce qui précède, il est important de rappeler l'application de l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement, qui dispose que les données à caractère personnel doivent être *«exactes et, si nécessaire, mises à jour»* et que *«toutes les mesures raisonnables [doivent être] 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»*. En termes de gestion et de TI, les services compétents de l'AE RTE-T devraient s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des données à caractère personnel conservées dans le contexte des procédures de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves. Ce principe est parfaitement lié à l'exercice des droits d'accès, de rectification, de verrouillage et d'effacement (voir point 2.8 ci-dessus). De toute évidence, si des efforts ont été faits pour garantir l'exactitude et l'actualité de données à caractère personnel, il est probable que les demandes de rectification seront moins nombreuses.

Le CEPD se réjouit des garanties prévues par les Lignes directrices en faveur des informateurs, en particulier celles relatives au traitement confidentiel. À cet égard, le CEPD souligne que préserver la confidentialité des informateurs (et de tous les dénonciateurs en général) relève de la plus haute importance. La confidentialité devrait être assurée par défaut, sans qu'une demande spécifique soit nécessaire. De plus, la confidentialité devrait être assurée non seulement vis-à-vis des personnes accusées, mais plus largement de façon interne et externe. Une divulgation interne ne devrait intervenir que si elle est absolument nécessaire aux fins de l'enquête. La confidentialité des informateurs devrait être garantie tout au long de la vie d'une affaire. L'identité de ces personnes ne devrait pas être divulguée, sauf si cela irait à l'encontre des règles nationales régissant les procédures judiciaires et/ou lorsque les intéressés font une fausse déclaration par malveillance. Dans ces cas, ces données à caractère personnel ne peuvent être révélées qu'aux autorités judiciaires.

Enfin, les dispositions des Lignes directrices régissant la perte du traitement confidentiel contiennent une contradiction apparente qui devrait être revue ou clarifiée. D'une part, les Lignes directrices disposent tout d'abord que la bonne foi est présumée jusqu'à preuve du contraire. Les membres du personnel rapportant un fait de mauvaise foi, par exemple en sachant que ce fait se fonde sur une information erronée ou trompeuse, ne bénéficieront d'aucune protection et feront l'objet de mesures disciplinaires. Dans ce cas, la charge de la preuve incombe à l'Agence (section 1.4). D'autre part, elles disposent que le membre du personnel peut perdre la protection dont il bénéficie s'il émet des allégations abusives ou préjudiciables dont il ne peut prouver le caractère honnête ou raisonnable (section 3). Par conséquent, on ne peut dire avec certitude s'il appartient à l'informateur de prouver la véracité de ses dires ou à l'Agence de prouver leur caractère erroné ou trompeur. Cet aspect devrait être clarifié.

3.5. Conservation des données

La notification identifie différentes périodes de conservation selon que le signalement a donné lieu à une enquête, à des procédures disciplinaires, à une enquête de l'OLAF, etc. En réponse à une question particulière, le DPD de l'AE RTE-T a expliqué que ces périodes correspondaient aux périodes de conservation exposées dans la liste commune de conservation (la «liste») de la Commission. Le DPD a également précisé que l'AE RTE-TU ne disposait d'aucune marge de manœuvre s'agissant de la fixation de ces périodes, qui sont pratiquement imposées aux agences de l'Union européenne telles que l'AE RTE-T. À la lumière de ce qui précède, le CEPD a décidé de traiter la question des périodes de conservation fixées dans la liste de façon plus large, conjointement avec la Commission. Au final, le résultat de cette analyse, qui aboutira à une modification de la liste, s'imposera aussi à l'AE RTE-T.

La notification précise que les données concernant des transmissions d'informations en cas de dysfonctionnements graves seront conservées sous forme anonyme, à des fins statistiques, à l'issue de la période de conservation. Interrogé sur la façon dont l'anonymat serait garanti, le DPD a indiqué ne pas pouvoir répondre à défaut d'expérience. Le CEPD craint que, dans un environnement professionnel relativement restreint, comme celui des agences européennes, le simple retrait du nom des personnes ne soit pas suffisant pour garantir l'anonymat total conformément à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement. L'AE RTE-T devrait donc accorder une attention particulière à la préservation de l'anonymat des données à caractère personnel conservées à des fins statistiques, en particulier en ce qui concerne toutes les mesures nécessaires pour éviter une identification directe. Elle devrait rendre compte au CEPD sur ce point.

3.6. Transfert de données

Les articles 7, 8 et 9 du règlement prévoient certaines obligations qui s'appliquent lorsque les contrôleurs de données transfèrent des données à caractère personnel à des tiers. Les règles diffèrent selon que le transfert intervient vers des institutions ou organes communautaires conformément à l'article 7, vers des destinataires relevant de la directive 95/46/CE conformément à l'article 8 ou vers d'autres types de destinataires conformément à l'article 9.

La notification énumère un certain nombre de destinataires possibles qui relèvent tous de l'article 7 du règlement, comme les transferts au sein ou entre des institutions ou organes communautaires. En principe, le CEPD n'émet pas de remarques concernant les catégories identifiées, qui peuvent toutes être des destinataires légitimes de données liées à une transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves. Il souligne toutefois que les exigences prévues à l'article 7 du règlement doivent être appréciées au cas par cas. En particulier, les données doivent être transférées strictement dans la mesure du nécessaire, uniquement si cela est requis pour l'exécution légitime de missions relevant de la compétence du destinataire. Le CEPD considère aussi que l'identité de la personne à l'origine du signalement ne devrait en principe pas être divulguée.

Le CEPD prend note de ce que l'AE RTE-T ne prévoit pas le transfert des informations figurant dans le signalement à des entités relevant des articles 8 et 9 du règlement (par exemple des autorités nationales). Ceci est sans préjudice des transferts de suivi effectués dans le cadre de la réalisation d'enquêtes administratives ou de procédures disciplinaires qui ne relèvent cependant pas du présent contrôle préalable et qui devraient faire l'objet d'une notification distincte.

3.7. Information de la personne concernée

Conformément aux articles 11 et 12 du règlement, toute personne qui collecte des données à caractère personnel est tenue d'indiquer aux personnes concernées que leurs données sont collectées et traitées. Les personnes concernées ont également le droit de connaître, entre autre, les finalités du traitement, les destinataires des données et les droits spécifiques dont elles jouissent à cet égard.

Le CEPD se réjouit que l'AE RTE-T ait préparé une déclaration relative à la protection des données qui sera publiée sur le site Internet et sur MyIntracomm. Le CEPD recommande à l'AE RTE-T de publier la politique relative à la protection de la vie privée sur une page par laquelle les visiteurs souhaitant effectuer un signalement devront nécessairement passer ou de toute autre façon très visible, juste après ou avant l'information sur la procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves.

Tandis que l'information par la voie de la déclaration relative à la protection des données placée sur le site Internet est certainement une étape positive, le CEPD considère que cela n'est pas suffisant. Le CEPD craint que certaines personnes puissent, dans certaines situations, utiliser la procédure de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves sans consulter le site Internet de l'AE RTE-T. Par conséquent, il recommande à l'AE RTE-T de remettre dès que possible une déclaration spécifique relative à la protection des données aux personnes effectuant un signalement. Dans la plupart des cas, ceci pourrait prendre la forme d'un courriel envoyé dès que possible à l'adresse électronique du destinataire.

Le CEPD a également vérifié le contenu des informations fournies dans la déclaration relative à la protection des données et considère qu'elles sont globalement conformes aux exigences des articles 11 et 12 du règlement. Toutefois, s'agissant de la déclaration selon laquelle le droit de rectification ne s'applique qu'aux données de fait, le CEPD recommande de revoir cette limitation dans la mesure où il est impossible d'exclure qu'un informateur ait besoin de rectifier certaines informations non factuelles fournies. Il pourrait être excessif d'exclure la rectification des données non factuelles dans tous les cas. En outre, l'AE RTE-T devrait ajouter des informations concernant le traitement confidentiel et les mesures de protection.

S'agissant des autres personnes citées dans le signalement, le CEPD rappelle que ces personnes sont également en droit, aux termes de l'article 12 du règlement, de recevoir des informations sur le traitement de leurs données. L'existence d'une obligation similaire en vertu de la directive relative à la protection des données a été soulignée par le groupe de travail Article 29 dans son avis sur les systèmes de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves³ : «*La personne mise en cause dans le signalement du dénonciateur est informée par la personne chargée du mécanisme dans les plus brefs délais après l'enregistrement des données la concernant.*». L'AE RTE-T devrait mettre en œuvre une telle obligation.

Le même avis précise que «*lorsqu'il y a un risque sérieux que cette notification compromette la capacité de la société d'enquêter efficacement sur les faits allégués ou de collecter les preuves nécessaires, l'information de la personne mise en cause peut être retardée aussi longtemps que ce risque existe. Cette exception à la règle de l'article 11 vise à sauvegarder les preuves en empêchant leur destruction ou leur modification par la personne mise en cause. Elle doit s'appliquer de manière restrictive, au cas par cas, et doit tenir compte des intérêts plus larges qui sont en jeu.*». Une exception similaire est prévue à l'article 20 du règlement. En particulier, cet article prévoit certaines restrictions au droit d'information, notamment quand une telle restriction 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 l'espèce, l'application de l'article 20 du règlement permet à l'AE RTE-T de reporter la transmission d'informations pour préserver les intérêts visés aux points a), b) et c). L'AE RTE-T devra déterminer si la transmission d'informations à la personne citée par le dénonciateur pourrait remettre en cause les valeurs mentionnées aux points a), b) et c) de l'article 20, auquel cas la transmission d'informations pourrait être reportée. Si les informations sont jugées dénuées de pertinence, dans la plupart des cas, le CEPD ne voit pas aucun usage possible des exceptions a) et b) de l'article 20 du règlement. Dans ces circonstances, en principe, il n'y aura ni enquête *per se* à protéger, ni intérêt financier en jeu. Le contrôleur peut néanmoins se fonder sur le point c) s'il considère que reporter l'information est nécessaire pour garantir *la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui*, par exemple, s'il considère que la divulgation d'information peut révéler l'identité de l'informateur ou du dénonciateur, ce qui peut être le cas de nombreuses

³ Avis 1/2006 relatif à l'application des règles de l'UE en matière de protection des données aux mécanismes internes de dénonciation des dysfonctionnements dans les domaines de la comptabilité, des contrôles comptables internes, de l'audit, de la lutte contre la corruption et la criminalité bancaire et financière, WP 117, adopté le 1^{er} février 2006. Selon le groupe de travail Article 29, la personne doit être informée de «[1] l'entité responsable du mécanisme de dénonciation, [2] des faits dont [elle] est accusé[e], [3] des directions ou services qui pourraient recevoir le signalement au sein de sa société ou d'autres entités ou sociétés du groupe dont sa société fait partie, et [4] de la manière d'exercer ses droits d'accès et de rectification».

situations. Lorsqu'elle décidera si elle est tenue de fournir des informations ou si une exception s'applique, l'AE RTE-T devra apprécier au cas par cas les circonstances du traitement de données particulier en cause.

Si elle fait valoir une exception de report de l'information, l'AE RTE-T doit tenir compte du fait que les restrictions à un droit fondamental ne peuvent s'appliquer de façon systématique. Elle doit déterminer dans chaque cas si les conditions de l'application de l'une des exceptions, par exemple celle de l'article 20, paragraphe 1, point a) ou c), sont réunies. En outre, comme prévu à l'article 20 du règlement, la mesure doit être «nécessaire», ce qui requiert de procéder au «test de nécessité» au cas par cas. Si elle fait valoir une exception, l'AE RTE-T doit se conformer à l'article 20, paragraphe 3, selon lequel *«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»*. Toutefois, l'AE RTE-T peut se prévaloir de l'article 20, paragraphe 5, pour reporter cette information, ainsi que prévu aux termes du présent article: *«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»*.

3.8. Droits d'accès et de rectification

Le droit d'accès est le droit de la personne concernée d'être informée sur toute information la concernant qui fait l'objet d'un traitement par le contrôleur des données. Conformément à l'article 13 du règlement, la personne concernée est en 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. L'information peut donc être obtenue directement par la personne concernée («accès direct») ou, dans certaines circonstances, par une autorité publique («accès indirect», normalement exercé par l'autorité chargée de la protection des données, en l'espèce le CEPD).

Quant aux informateurs, la déclaration relative à la protection des données indique que les personnes bénéficient de ce droit à l'égard des informations que le contrôleur détient à leur sujet. La déclaration indique le nom et l'adresse électronique de la personne chargée des traitements à contacter pour exercer ces droits. La pratique, telle qu'elle est décrite dans la déclaration relative à la protection des données, est conforme au règlement. S'agissant des personnes citées dans un signalement, le CEPD rappelle que ces droits peuvent être reportés si l'une des conditions prévues aux points a), b) et c) de l'article 20 du règlement est satisfaite. Dans son avis sur la transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves, le groupe de travail Article 29 a insisté sur le fait que l'exercice de ces droits pouvait *«être restreint afin d'assurer la protection des droits et des libertés d'autres personnes impliquées dans le système»*, ce qui est l'hypothèse prévue au point c) du règlement.

Dans le contexte de l'exercice du droit d'accès, le CEPD tient à souligner les recommandations du groupe de travail Article 29 selon lesquelles *«en aucun cas la personne mise en cause dans un signalement ne saurait obtenir du système des informations sur l'identité du dénonciateur en invoquant son droit d'accès, sauf si le dénonciateur fait une fausse déclaration à des fins malveillantes. Dans tous les autres cas, la confidentialité de l'identité du dénonciateur doit toujours être garantie»*.

Afin de garantir la conformité avec ce qui précède, le CEPD recommande d'effacer les informations personnelles de tiers (tels que les informateurs ou dénonciateurs) dès lors qu'un accès est accordé. Si l'octroi d'un accès, même après l'effacement des informations personnelles, peut révéler des renseignements personnels de tiers, tels que des informateurs ou dénonciateurs, l'accès doit être reporté.

3.9. Mesures de sécurité

(...)

4. Conclusion

Rien ne porte à croire que les dispositions du règlement ne seront pas respectées dès lors que les observations formulées dans le présent avis seront toutes prises en considération. En particulier, l'AE RTE-T doit mettre en œuvre les recommandations suivantes:

- Si des catégories spéciales de données manifestement dénuées de pertinence pour les finalités sous-jacentes sont collectées par l'intermédiaire du signalement, elles doivent être effacées et ne peuvent pas faire l'objet d'un traitement ultérieur. L'attention des membres de l'AE RTE-T en charge de la lecture et de l'examen des signalements devrait être attirée sur cette règle.
- Les informations dénuées de pertinence pour les finalités sous-jacentes ne devraient pas être conservées ou faire l'objet d'un traitement ultérieur. L'attention des membres de l'AE RTE-T en charge de la lecture et de l'examen des signalements devrait être attirée sur cette règle. De même, les informations dénuées de pertinence qui constitueront par la suite des non-lieux à première vue devraient être effacées dès que possible. Les Lignes directrices devraient être mises à jour en conséquence.
- En termes de gestion et de TI, les services compétents de l'AE RTE-T devraient s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des données à caractère personnel conservées dans le contexte des procédures de transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves.
- La confidentialité devrait être assurée non seulement vis-à-vis des personnes accusées, mais plus largement de façon interne et externe. Une divulgation interne ne devrait intervenir que si elle est absolument nécessaire aux fins de l'enquête. La confidentialité des informateurs devrait être garantie tout au long de la vie d'une affaire, sauf si cela irait à l'encontre des règles nationales régissant les procédures judiciaires et/ou lorsque les intéressés font une fausse déclaration par malveillance. Dans ces cas, ces données à caractère personnel ne peuvent être révélées qu'aux autorités judiciaires. La répartition de la charge de la preuve concernant la bonne foi et le caractère erroné et/ou trompeur des informations fournies devrait être clarifiée.
- L'AE RTE-T devrait donc accorder une attention particulière à la préservation de l'anonymat des données à caractère personnel conservées à des fins statistiques, en particulier en ce qui concerne toutes les mesures nécessaires pour éviter une identification directe. Elle devrait rendre compte au CEPD sur ce point.

- La déclaration relative à la protection des données devrait être modifiée en ce qui concerne l'exclusion de la rectification des données non factuelles. L'AE RTE-T devrait ajouter des informations concernant le traitement confidentiel et les mesures de protection. L'AE RTE-T devrait remettre dès que possible une déclaration spécifique relative à la protection des données aux personnes effectuant un signalement.
- Le CEPD demande à l'AE RTE-T de garantir les droits d'information et d'accès des personnes qui ont été citées dans des signalements, sous réserve de l'application des exceptions de l'article 20 du règlement (voir section 3.8). L'AE RTE-T doit déterminer au cas par cas si les exceptions s'appliquent.

Fait à Bruxelles, le 28 octobre 2013

(signé)

Giovanni BUTTARELLI
Contrôleur européen adjoint de la protection des données