



Avis sur la notification d'un contrôle préalable reçue du délégué à la protection des données du service européen pour l'action extérieure de l'Union concernant l'«activité du service de médiation»

Bruxelles, le 25 mars 2014 (2013-0518)

1. Procédure

Le 17 mai 2013, le contrôleur européen de la protection des données (ci-après le «**CEPD**») a reçu du délégué à la protection des données (ci-après le «**DPD**») du service européen pour l'action extérieure (ci-après le «**SEAE**») la notification d'un contrôle préalable au titre de l'article 27, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 45/2001 (ci-après le «règlement») concernant le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de l'«activité du service de médiation».

La notification était accompagnée du mandat du médiateur, d'une déclaration de confidentialité et de la décision de la Commission (CE) 2006/1624 relative à la dignité de la personne et à la lutte contre le harcèlement.

Des questions ont été transmises les 31 mai et 25 juillet 2013, auxquelles le SEAE a répondu les 18 juillet et 14 août 2013, en joignant une mise à jour de la notification. Le 31 octobre, le CEPD a demandé la tenue d'une réunion pour examiner le dossier, réunion qui s'est tenue le 8 novembre 2013. Le projet d'avis a été adressé au DPD pour observations le 19 décembre 2013. Le CEPD a reçu une réponse le 14 février 2014, qui a été examinée lors d'une réunion le 25 février 2014.

Dans la mesure où il s'agit d'une notification préalable *ex-post facto* (ce qui signifie que le traitement était déjà en place lors de la notification), le délai de deux mois pour l'adoption d'un avis par le CEPD ne s'applique pas. Le dossier a été traité selon le principe du meilleur effort.

2. Faits

Le SEAE a mis en place un service de médiation chargé de traiter les dossiers soumis par les membres du personnel ou les services du SEAE. Les dossiers peuvent se rapporter à divers conflits professionnels, notamment en ce qui concerne les décisions individuelles de l'administration, à des plaintes liées à l'environnement professionnel ou aux conditions de travail, mais aussi au harcèlement moral et sexuel. Le service de médiation est censé agir en tant que facilitateur et conciliateur, mais il n'a aucun pouvoir décisionnel propre. Son mandat est établi par le directeur général. Il convient de distinguer les activités du service de médiation de celles des conseillers confidentiels, qui ont été notifiées séparément et traitées sous le numéro de dossier 2013-0957.

Adresse postale: rue Wiertz 60 - B-1047 Bruxelles

Bureaux: rue Montoyer 63

E-mail: edps@edps.europa.eu - Site Internet: www.edps.europa.eu

Tél.: 02-283 19 00 - Fax: 02-283 19 50

Le responsable du traitement est désigné dans la notification comme le médiateur du SEAE *ad personam*, tandis que le responsable juridique du service de médiation est mentionné comme le «responsable du traitement délégué».

Les personnes potentiellement concernées travaillent toutes pour le SEAE (au siège et dans les délégations), quels que soient leur statut ou leur contrat, lesquels relèvent de l'une des trois catégories suivantes:

- les personnes qui s'adressent au service de médiation (les «personnes en difficulté»);
- les personnes mises en cause;
- les témoins et autres intervenants.

Lors du traitement d'un dossier, le service de médiation collecte toute une série de données à caractère personnel, dont les données d'identification et les coordonnées de contact des intervenants, la nature du problème, l'historique du dossier, le type d'intervention, les contacts avec d'autres services, les résultats des interventions et les messages à destination et en provenance des intervenants. Ces données peuvent notamment comprendre des données relevant des catégories particulières prévues à l'article 10. Les fichiers sont collectés et stockés aussi bien sur papier que sous forme électronique. Le contenu des fichiers papier et électroniques n'est pas toujours le même; le dossier représente la somme totale des fichiers papier et électroniques.

Les personnes qui font appel au service de médiation sont informées du traitement par le biais d'une déclaration de confidentialité au moment où elles contactent le service de médiation. Cette déclaration de confidentialité est également disponible sur l'intranet du SEAE. Selon la notification, les personnes mises en cause seront informées «le cas échéant». Tout contact entre le service de médiation et la personne mise en cause est soumis à l'accord préalable de la personne en difficulté.

Les personnes concernées peuvent exercer leurs droits en s'adressant au responsable du traitement; un point de contact est fourni dans la déclaration de confidentialité. Le SEAE répondra aux demandes dans un délai de 15 jours; si cela est justifié, les rectifications ou les suppressions seront effectuées dans un délai d'un mois. La déclaration de confidentialité précise également que le droit d'accès peut être restreint.

La notification indique que les transferts sans le consentement préalable de la personne en difficulté ne peuvent «*intervenir que dans les cas exceptionnels prévus à l'article 20, paragraphe 1, points c) et e), du règlement 45/2001, notamment lorsque cela est nécessaire pour garantir la protection d'un membre du personnel concerné*».

Les dossiers sont clôturés soit lorsqu'une solution à l'amiable est trouvée, soit lorsque la procédure entre dans une phase formelle (par exemple, procédure disciplinaire, recours au titre de l'article 90, paragraphe 2, ou contentieux). Les fichiers papier et électroniques sont conservés pendant cinq ans après la clôture du dossier. En cas de poursuite de la procédure judiciaire, ce délai peut être prolongé de cinq années supplémentaires. À l'issue de cette période, des informations anonymes peuvent être conservées à des fins statistiques. Les modalités d'anonymisation des données ne sont pas encore définies.

[...]

3. Aspects juridiques

3.1. Contrôle préalable

Le traitement de données constitue un traitement de données à caractère personnel («*toute information relative à une personne physique identifiée ou identifiable*» aux termes de l'article 2, point a), du règlement) effectué par un organe de l'Union dans l'exercice d'activités relevant du droit de l'Union.¹ Le traitement des données est effectué en partie par des moyens automatiques. Par conséquent, le règlement est applicable.

L'article 27, paragraphe 1, du règlement soumet au contrôle préalable du CEPD tous les «*traitements susceptibles de présenter des risques particuliers au regard des droits et libertés des personnes concernées du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités*». L'article 27, paragraphe 2, du règlement dresse la liste des traitements susceptibles de présenter de tels risques.

L'article 27, paragraphe 2, point a) mentionne les traitements impliquant des données relatives à la santé et aux infractions présumées, ainsi que plusieurs autres catégories particulières de données (article 27, paragraphe 2, point a)). Ces données peuvent éventuellement être traitées dans le cadre des activités du service de médiation.

En outre, l'article 27, paragraphe 2, point b) mentionne les traitements destinés à «évaluer les aspects personnels liés à la personne concernée», ce qui est le cas en l'espèce.

Les activités du service de médiation du SEAE sont donc soumises au contrôle préalable du CEPD.

Étant donné que le contrôle préalable vise à traiter des situations qui sont susceptibles de présenter certains risques, l'avis du CEPD doit être rendu avant le début du traitement. Toutefois, en l'espèce, le traitement a déjà été établi. En tout état de cause, cela n'est pas un problème insurmontable dans la mesure où les recommandations formulées par le CEPD peuvent toujours être adoptées en conséquence.

La notification du DPD a été reçue le 17 mai 2013. Les 31 mai et 25 juillet 2013, le CEPD a soulevé des questions auxquelles le SEAE a répondu les 18 juillet et 14 août 2013. Le 31 octobre, le CEPD a demandé la tenue d'une réunion pour examiner le dossier, laquelle s'est tenue le 8 novembre 2013. Le projet d'avis a été adressé au DPD pour observations le 19 décembre 2013. Le CEPD a reçu une réponse le 14 février 2014, qui a été examinée lors d'une réunion le 25 février 2014.

3.2. Licéité du traitement

Aux termes de l'article 5, point a), du règlement, est licite le traitement qui 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*». Le considérant 27 précise que ce traitement comprend «*le traitement de données à caractère personnel nécessaires pour la gestion et le fonctionnement de ces institutions et organes*».

¹ À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les références aux «institutions communautaires» et au «droit communautaire» dans le règlement doivent être lues comme des références aux «institutions de l'Union» et au «droit de l'Union».

Le mandat du médiateur, qui est établi par une décision du directeur général, énonce les missions de ce service. La notification et la déclaration de confidentialité font également référence à la politique de la Commission européenne en matière de protection de la dignité de la personne et de prévention du harcèlement moral et sexuel, qui a été rendue applicable au SEAE par décision du directeur général. Le traitement notifié fait partie d'une politique destinée à prévenir les conflits au travail, fondée en partie sur l'article 12, point a), du règlement fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes (interdiction du harcèlement), l'article 11 du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes, l'article 1, point d) (interdiction de la discrimination), ainsi que l'article 24 (protection du personnel). La notification fait également référence aux articles 86 (mesures disciplinaires) et 90 (recours) du règlement fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes. Le CEPD souhaiterait préciser que ces deux derniers articles se rapportent à des procédures formelles bien établies; les missions du médiateur sont de nature très différente et ne peuvent être traitées dans le cadre de ces procédures formelles. La notification devrait donc être adaptée en conséquence.

Cependant, la décision du directeur général établissant le mandat du médiateur constitue une base juridique adéquate; partant, le traitement est licite au titre de l'article 5, point a), du règlement. De même, il est difficile de recourir à l'article 5, point d) (consentement de la personne concernée) dans la mesure où c'est le consentement de la personne concernée qui est nécessaire en l'espèce; s'il peut servir de motif supplémentaire de licéité concernant les données des personnes en difficulté, il ne fonctionnera vraisemblablement pas pour les personnes mises en cause. L'article 5, point e) (intérêts vitaux de la personne concernée) peut constituer un motif supplémentaire de licéité dans des cas spécifiques.

Recommandation: adapter l'information sur la licéité et la base juridique du traitement conformément aux explications données au chapitre précédent.

3.3. Responsabilité du traitement

L'article 2, point d), définit le «responsable du traitement» comme «l'institution ou organe communautaire, la direction générale, l'unité ou toute autre entité organisationnelle qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel».

Dans la notification, le responsable du traitement est désigné comme le médiateur du SEAE *ad personam*, tandis que le responsable juridique du service de médiation est mentionné comme le «responsable du traitement délégué».

D'un point de vue juridique, le CEPD considère le SEAE, en tant qu'organisation, comme le responsable du traitement. Le CEPD souhaiterait également souligner que les responsabilités du responsable du traitement incombent toujours au responsable du traitement; bien entendu, le traitement lui-même sera réalisé par certains membres du personnel et le fait d'indiquer une personne à contacter est une bonne pratique, mais le responsable du traitement n'en conserve pas moins ses responsabilités. À cet égard, le CEPD considère que les points de contact sont les deux membres du personnel indiqués comme responsable du traitement (délégué).

3.4. Traitement portant sur des catégories particulières de données

Le traitement de données à caractère personnel révélant l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les croyances religieuses ou philosophiques, l'appartenance à un syndicat, ou de données concernant la santé ou la vie sexuelle, est généralement interdit. Des exceptions sont prévues à l'article 10, paragraphes 2 et 3.

En ce qui concerne les catégories particulières de données relatives aux personnes en difficulté transmises par celles-ci, les droits et les obligations spécifiques du responsable du traitement en matière de droit du travail (article 10, paragraphe 2, point b)) peuvent constituer une telle exception. En tout état de cause, le SEAE doit s'assurer que ces données ne sont incluses dans le dossier que si elles sont indispensables à l'accomplissement des missions du service de médiation, en tenant compte également du fait que la personne présentant les informations peut ne pas être la personne concernée.

Recommandation: veiller à ce que les catégories particulières de données ne soient incluses dans le dossier que si elles sont indispensables à l'accomplissement des missions du service de médiation.

3.5. Qualité des données

Les données doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et/ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement (article 4, paragraphe 1, point c)).

Étant donné que les circonstances de chaque cas diffèrent, aucune liste définitive de catégories ne peut être établie à l'avance. Les personnes chargées du traitement des dossiers devraient donc être informées de ce principe; seules les données qui sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard du dossier en cause devraient être traitées. De façon similaire, lorsque des données à caractère personnel sont communiquées, il convient de veiller à limiter la quantité de données communiquée et à protéger les intérêts de la personne concernée.

Le principe de qualité des données exige également que les données soient exactes et, si nécessaire, mises à jour (article 4, paragraphe 1, point d)). Les personnes concernées ont le droit d'accéder à leurs données et de les faire rectifier, afin que leur dossier soit le plus complet possible. Cela permet également de garantir la qualité des données.

Recommandation: s'assurer que seules les données qui sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités sont traitées.

3.6. Conservation des données

En règle générale, 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. La conservation des données au-delà de la période précitée à des fins historiques, statistiques ou scientifiques est possible sous certaines conditions (article 4, paragraphe 1, point e), du règlement).

Selon la notification, le service de médiation conserve les dossiers pendant cinq ans après leur clôture. Par la suite, les dossiers sont rendus anonymes et conservés à des fins statistiques. Les modalités d'anonymisation des données ne sont pas encore établies.

L'article 4, paragraphe 3, du mandat du médiateur prévoit qu'«*un bref compte rendu des dossiers traités, des solutions proposées et du résultat du processus de médiation*» sera conservé pendant cinq ans après la clôture du dossier.

Le SEAE soutient qu'il est nécessaire de continuer à stocker les dossiers complets pendant cette période, soulignant qu'il n'est pas rare que des dossiers soient rouverts. Cette période est similaire à celle prévue par le service de médiation de la Commission². Étant donné que les dossiers du médiateur ne doivent être utilisés que pour la médiation et que, de ce fait, ils sont soumis à une stricte limitation des finalités, cette période de conservation est acceptable.

En ce qui concerne la conservation au-delà de la période précitée à des fins statistiques, le SEAE devrait s'assurer que les données sont rendues anonymes d'une manière adéquate. Par ailleurs, la pratique actuelle consistant à stocker le dossier entier rend l'anonymisation plus difficile, car même si les noms sont supprimés, d'autres éléments des dossiers (unité, poste, etc.) pourraient tout de même permettre l'identification indirecte des personnes concernées. La mise en place d'un formulaire de clôture standardisé fournirait une meilleure base pour l'efficacité de l'anonymisation et permettrait de disposer de tous les éléments d'information nécessaires à des fins statistiques (type de conflit, résultat, etc.).

Recommandation: veiller à ce que les données stockées à des fins statistiques soient correctement anonymisées.

3.7. Transfert des données

L'article 7 du règlement autorise les transferts entre institutions ou organes communautaires ou en leur sein, sous réserve du règlement, lorsqu'ils sont «*nécessaires à l'exécution légitime de missions relevant de la compétence du destinataire*».

Les transferts sont autorisés uniquement au sein du SEAE ainsi qu'aux services responsables du personnel de la Commission dans les délégations, et seulement s'ils sont nécessaires à l'accomplissement du mandat du service de médiation (voir aussi l'article 2, paragraphe 10, du mandat du médiateur). La déclaration de confidentialité mentionne également que ces transferts ne seront effectués qu'avec le consentement de la personne concernée comme garantie supplémentaire (voir également l'article 2, paragraphe 13, du mandat du médiateur). En tout état de cause, afin de protéger la nature confidentielle de la procédure, les transferts devraient être limités à la quantité minimum nécessaire.³

Il conviendrait de rappeler aux destinataires qu'ils ne peuvent traiter les données qu'aux fins pour lesquelles elles leur ont été communiquées (voir l'article 7, paragraphe 3, du règlement).

² Voir le dossier 2009-0010.

³ Le SEAE fait valoir que, dans des situations exceptionnelles, les transferts peuvent également être nécessaires sans consentement, par exemple pour garantir la protection d'un membre du personnel. La référence à l'article 20 dans le formulaire de notification n'est pas nécessaire ici; l'article 20 permet en effet de restreindre les droits des personnes concernées, notamment en matière d'accès (voir la section 3.8 ci-dessous), mais il n'a aucune incidence sur les règles relatives aux transferts. Si le consentement au transfert n'est pas nécessairement exigé par le règlement, il peut néanmoins servir de garantie.

Ce rappel pourrait prendre la forme d'une clause standard dans les courriels ou les lettres comportant des données.

Recommandation: rappeler aux bénéficiaires qu'ils ne peuvent traiter les données à caractère personnel qui leur ont été transférées qu'aux fins pour lesquelles elles leur ont été transmises et qu'ils doivent limiter les transferts au minimum nécessaire.

3.8. Droits d'accès et de rectification

L'article 13 du règlement donne aux personnes concernées le droit d'accéder à leurs propres données à caractère personnel; cet article leur confère aussi le droit de faire rectifier des données inexactes ou incomplètes. Des restrictions sont possibles dans les conditions prévues à l'article 20.

Les personnes concernées peuvent exercer leurs droits en s'adressant au responsable du traitement au moyen de la boîte de messagerie fonctionnelle. Le SEAE répondra à ces demandes dans un délai de 15 jours et, si la demande est justifiée, il rectifiera/effacera les données dans un délai d'un mois. D'après la déclaration de confidentialité, des restrictions peuvent s'appliquer au titre de l'article 20, paragraphe 1, points a) et c).

Les exceptions prévues à l'article 20 ne devraient être utilisées qu'au cas par cas suivant une évaluation de la demande concernée. L'article 20, paragraphe 1, point c) (droits et libertés de la personne concernée et de tiers) est la disposition la plus pertinente en l'espèce. Cela concerne particulièrement les demandes de personnes mises en cause souhaitant accéder aux allégations formulées par la victime présumée.

Recommandation: veiller à ce que les restrictions aux droits des personnes concernées ne soient appliquées qu'après un examen au cas par cas.

3.9. Information de la personne concernée

Les articles 11 et 12 définissent les exigences relatives à l'information des personnes concernées. Des restrictions sont possibles conformément à l'article 20.

Une déclaration de confidentialité comportant toutes les informations nécessaires est disponible sur l'intranet du SEAE.

Elle sera fournie aux personnes en difficulté qui font appel au service de médiation. La notification précise que, «le cas échéant», la déclaration de confidentialité sera également transmise aux autres personnes impliquées dans la procédure.

La notification mentionne que des restrictions peuvent s'appliquer au titre de l'article 20, paragraphe 1, points c) et e). L'article 20, paragraphe 1, point c) peut être pertinent dans les cas où l'état psychologique de la victime ne permet pas d'informer immédiatement l'auteur présumé de l'infraction. En revanche, l'article 20, paragraphe 1, point e) ne semble pas pertinent en l'espèce. Les droits des personnes concernées, y compris le droit à l'information, ne peuvent être restreints que dans le respect des conditions de l'article 20 du règlement. Le cas pertinent en l'espèce est l'article 20, paragraphe 1, point c) (protection de la personne concernée et droits et libertés d'autrui). Cela peut être le cas par exemple lorsqu'il s'agit d'informer la personne mise en cause de la procédure. Comme mentionné ci-dessus, tout

contact avec ces personnes est soumis au consentement de la victime présumée. À partir du moment où le service de médiation contacte la personne mise en cause, il n'y a aucune raison de ne pas fournir la déclaration de confidentialité. De la même manière, il n'y a apparemment aucune raison de ne pas communiquer la déclaration de confidentialité aux témoins qui pourraient être contactés dans le cadre de la procédure.

Recommandation: toujours remettre la déclaration de confidentialité aux personnes mises en cause ainsi qu'aux témoins lorsque ceux-ci sont contactés par le service de médiation.

3.10. Mesures de sécurité

(...)

4. Conclusion

Rien ne porte à croire à une violation des dispositions du règlement 45/2001, à condition que les recommandations formulées dans le présent avis soient pleinement prises en compte. Pour rappel, les recommandations peuvent être résumées comme suit:

- adapter l'information sur la licéité et la base juridique du traitement conformément aux explications données au point 3.2;
- s'assurer que seules les données qui sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités sont traitées;
- veiller à ce que les données stockées à des fins statistiques soient correctement anonymisées;
- rappeler aux bénéficiaires qu'ils ne peuvent traiter les données à caractère personnel qui leur sont transférées qu'aux fins pour lesquelles elles leur ont été communiquées et limiter les transferts au minimum nécessaire;
- veiller à ce que les restrictions aux droits des personnes concernées ne soient appliquées qu'après un examen au cas par cas;
- toujours remettre la déclaration de confidentialité aux personnes mises en cause ainsi qu'aux témoins lorsque ceux-ci sont contactés par le service de médiation.

Fait à Bruxelles, le 25 mars 2014

(signé)

Giovanni BUTTARELLI