



WOJCIECH RAFAŁ WIEWIÓROWSKI
Contrôleur adjoint

[...]
Délégué à la protection des données
Médiateur européen
Bruxelles

Bruxelles, le 23 janvier 2017
WW/SS/sn/D(2017)0162 C 2016-0692
Veuillez utiliser l'adresse edps@edps.europa.eu
pour toute correspondance

Objet: Votre consultation concernant la politique du Médiateur relative aux tiers concernés

[Monsieur]/[Madame],

Nous avons l'honneur de vous écrire au sujet de la consultation que vous avez soumise au CEPD le 28 juillet 2016, conformément à l'article 12, paragraphe 2, et à l'article 28, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001 (ci-après le «**règlement**»), concernant la politique relative au traitement des données à caractère personnel de tiers cités dans une plainte ou une enquête (ci-après la «**politique**») et de la déclaration qui l'accompagne (ci-après la «**déclaration**») que le Médiateur européen (ci-après le «**ME**» ou le «**Médiateur**») a élaborée.

Vous nous avez informés que la politique sera publiée sur le site web du Médiateur, de même que la déclaration qui l'accompagne, et qu'elle vise essentiellement à expliquer la manière dont le Médiateur applique les articles 12 et 20 du règlement et à fournir des orientations en la matière. Vous nous avez également fait savoir que le point 6 de la déclaration concernant la durée de conservation fait actuellement l'objet de discussions internes.

Vous nous avez ensuite communiqué le lien vers la note d'information sur le traitement des données et la confidentialité (ci-après la «**note d'information**»), publiée sur le site web du Médiateur afin d'informer le grand public que le ME est susceptible de traiter les données à caractère personnel de personnes autres que le plaignant lorsqu'il examine une plainte¹.

I. Cadre juridique

L'article 12, paragraphe 1, du règlement énumère les informations qui doivent être fournies à la personne concernée lorsque des données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès d'elle. L'article 12, paragraphe 2, énonce les cas dans lesquels l'obligation d'information ne

¹ Cette note a été fournie à la demande du CEPD (voir le courriel du CEPD du 29 juillet 2016 et la réponse du ME du 2 septembre 2016).

s'applique pas, pour ce qui nous concerne ici, lorsque la fourniture de ces informations se révèle impossible ou implique des efforts disproportionnés ou si la législation de l'UE prévoit expressément l'enregistrement ou la communication des données. Dans ce cas, l'institution ou l'organe de l'UE prévoit des garanties appropriées après avoir consulté le CEPD. Conformément à l'article 46, point h), du règlement, le CEPD détermine, motive et rend publiques les garanties mentionnées à l'article 12, paragraphe 2.

En outre, même lorsque l'exception prévue à l'article 12, paragraphe 2, du règlement ne s'applique pas, il existe certains cas dans lesquels, conformément à l'article 20, paragraphe 1, du règlement, les institutions et organes de l'UE peuvent limiter l'application de l'article 4, paragraphe 1, de l'article 11, de l'article 12, paragraphe 1 (droit à l'information), des articles 13 (droit d'accès) à 17 et de l'article 37, paragraphe 1, pour autant qu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour:

- (a) assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales;
- (b) sauvegarder un intérêt économique ou financier important d'un État membre ou des Communautés européennes, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal;
- (c) garantir la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui;
- (d) assurer la sûreté nationale, la sécurité publique et la défense des États membres;
- (e) assurer une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points a) et b).

II. Analyse juridique et recommandations

Le CEPD comprend que le Médiateur distingue trois cas dans lesquels les données à caractère personnel d'un tiers apparaissent dans une plainte ou une enquête alors qu'elles n'ont pas été obtenues auprès de ce tiers concerné:

- les plaintes qui ne relèvent pas de la compétence du ME;
- les plaintes qui relèvent de la compétence du ME, mais sont irrecevables, et les enquêtes qui ne donnent pas lieu au transfert de données à caractère personnel de tiers aux institutions ou organes de l'UE;
- les plaintes qui donnent lieu au transfert de données à caractère personnel de tiers à une institution ou un organe de l'UE.

Dans les **deux premiers cas**, conformément à l'article 12, paragraphe 2, du règlement, le ME ne considère pas comme obligatoire l'information individuelle des tiers concernés, au motif que *«le fait d'informer individuellement les tiers concernés, même lorsque cela est possible, entraînerait une multiplication inutile de données à caractère personnel et impliquerait des efforts disproportionnés, compte tenu des ressources limitées du ME et du caractère limité des mesures en cause (absence de transferts en dehors du ME)»*. Les garanties prévues par le ME conformément à l'article 12, paragraphe 2, consistent dans la **publication de la note d'information, qui comprend un lien vers la politique et la déclaration, sur le site web du ME** afin d'informer le grand public que le ME est susceptible de traiter les données à caractère personnel de personnes autres que le plaignant lorsqu'il examine des plaintes ou mène des enquêtes et que l'information individuelle ne sera pas fournie dans les deux premiers scénarios décrits ci-dessus.

Le CEPD considère les **garanties comme étant appropriées**, conformément à l'article 12, paragraphe 2.

Dans le **troisième cas**, le ME apprécie si les données relatives aux tiers sont pertinentes ou non pour l'objet de l'enquête. La décision et l'analyse qui la sous-tend seront exposées dans le résumé enregistré dans le dossier de l'affaire dans le système de gestion des affaires (CMS) du ME.

Pour les données non pertinentes, le ME ne prévoit pas l'information individuelle du tiers, conformément à l'article 12, paragraphe 2, car il considère que le fait d'informer individuellement ces personnes concernées, même lorsque cela est possible, entraînerait une multiplication inutile de données à caractère personnel et impliquerait des efforts disproportionnés, compte tenu du fait que le ME n'utilisera pas les données en question dans le cadre de son enquête. La note d'information sur le site web du ME, qui comprend un lien vers la politique et la déclaration, fournit des informations générales au public.

Pour les données pertinentes, le ME prévoit normalement l'information individuelle des tiers concernés, conformément à l'article 12, paragraphe 1, du règlement, sauf lorsque l'article 12, paragraphe 2, s'applique, c'est-à-dire si le ME conclut que le tiers concerné possède déjà les informations, ou lorsque le fait de l'informer s'avère impossible ou implique des efforts disproportionnés (lorsque, par exemple, la personne en question a entre-temps quitté le service et ne peut pas être retrouvée). Les garanties prévues par le ME conformément à l'article 12, paragraphe 2, sont l'évaluation documentée ayant donné lieu à la conclusion reprise dans le résumé du dossier dans le CMS ainsi que la publication de la note d'information, qui comprend un lien vers la politique et la déclaration, sur le site web du ME.

En outre, même lorsque l'exception prévue à l'article 12, paragraphe 2, du règlement ne s'applique pas, des exceptions et des limitations peuvent s'appliquer en vertu de l'article 20. La politique décrit la manière dont l'application de l'article 20 est évaluée et les principaux motifs et facteurs pour lesquels les limitations et exceptions peuvent s'appliquer en vertu de l'article 20 et pour quelle durée. En guise de mesure de protection des données, une analyse au cas par cas de l'application de l'article 20 au cours de l'enquête est effectuée et l'évaluation et la conclusion sont documentées dans le dossier de l'affaire dans le CMS. Une nouvelle évaluation au cas par cas du maintien de la limitation est effectuée après la clôture de l'enquête et documentée dans le dossier de l'affaire dans le CMS.

Le CEPD considère les mesures et garanties envisagées comme **appropriées moyennant la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations** sur la politique, la déclaration de confidentialité et la note d'information, respectivement.

Pour vous faciliter la tâche, nous avons intégré toutes les recommandations du CEPD aux trois documents communiqués par le ME (voir les annexes à la présente). Veuillez trouver ci-dessous l'explication des principales recommandations de fond du CEPD concernant l'information et les droits des personnes concernées ainsi que les limitations et les exceptions dans la politique et la déclaration du ME. Les autres recommandations sont incluses dans les annexes et évoquées pour mémoire dans la présente. Les recommandations suivent la structure de chacun de ces textes.

1. Politique

Les **recommandations n^{os} 1 et 2** ne sont que des recommandations remaniées (voir la politique actualisée à l'annexe 1 de la présente).

Droit d'accès aux données à caractère personnel

Le champ d'application de la politique, qui couvre la manière dont le Médiateur traite les «données à caractère personnel dans le cadre d'une plainte ou d'une enquête lorsque celles-ci n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée» (voir son titre) n'est pas clair. Alors que la politique semble couvrir l'information du tiers concerné, son titre implique un champ d'application plus vaste, à savoir les principes de protection des données (qualité des données, conservation, etc.) et les droits des tiers concernés tels que le droit d'accès. À cet égard, un facteur mentionné dans la politique pour illustrer la manière dont le ME recherche l'équilibre entre les intérêts en présence dans le cadre de l'article 20 du règlement semble concerner l'exercice du droit d'accès par les tiers concernés².

Recommandation n° 3: Le ME devrait adapter le titre de la politique de manière à mieux refléter son champ d'application.

Données non pertinentes lors des enquêtes du ME (p. 4 de la politique)

À la page 4 de la politique, le ME explique qu'il ne considère pas comme obligatoire l'information du tiers concerné dans les cas où les données ne sont pas pertinentes pour l'objet de son enquête, étant donné qu'une information individuelle impliquerait un effort disproportionné compte tenu du fait que le ME n'utiliserait pas ces données dans le cadre de l'enquête.

Recommandation n° 4: le ME devrait ajouter une phrase indiquant que les données non pertinentes ne seront pas traitées plus avant par le Médiateur.

Données pertinentes - Appréciation de l'opportunité d'informer le tiers concerné conformément à l'article 12, paragraphe 2, du règlement (p. 4 de la politique)

Les pages 4 à 6 de la politique expliquent la manière dont le ME apprécie l'opportunité d'informer le tiers concerné lorsque les données sont pertinentes pour l'objet de son enquête.

Conformément à l'article 12, paragraphe 2, du règlement, le ME distingue trois situations dans lesquelles il n'est pas obligatoire d'informer individuellement un tiers concerné au sujet de données pertinentes:

- lorsqu'une personne concernée en a déjà été informée;
- lorsque cela impliquerait un effort disproportionné; ou
- lorsqu'une exception s'applique au titre de l'article 20 du règlement.

D'après la politique (page 4), le Médiateur enregistre l'appréciation ayant conduit à cette conclusion dans le résumé de l'affaire dans le CMS, et la note publiée sur le site web du Médiateur est jugée suffisante pour fournir l'information nécessaire.

Quant à la deuxième situation, le CEPD **rappelle** au ME que l'information individuelle devrait être la règle et qu'il doit y avoir de sérieuses raisons pour ne pas informer la personne concernée lorsque les «efforts disproportionnés» sont évoqués. Cela ne devrait être le cas que dans des cas exceptionnels (par exemple, le tiers ne peut être retrouvé) et ces raisons doivent aussi être dûment étayées.

² Voir p. 6 de la politique, troisième ligne.

Application des exceptions au titre de l'article 20 du règlement (p. 5 de la politique)

Lorsque le ME applique l'article 20, paragraphe 1, point c), du règlement, la politique fait référence à l'équilibre recherché entre les droits du plaignant et ceux du tiers concerné lorsque le Médiateur apprécie l'opportunité d'informer un tiers concerné du traitement de ses données à caractère personnel.

Recommandation n° 5: Le ME devrait ajouter une phrase indiquant que cette recherche d'équilibre s'applique également lorsqu'il s'agit de répondre à la demande d'un tiers concerné d'accéder à ses données à caractère personnel en vertu de l'article 13 du règlement.

Facteurs pertinents pour l'équilibre entre les droits du plaignant et ceux du tiers concerné (pp. 5- 6 de la politique)

La section 3.C de la politique explique de quelle manière les données à caractère personnel du tiers sont traitées dans les enquêtes qui donnent lieu à un transfert de données personnelles de tiers à une institution, un organe, un office ou une agence de l'UE. Parmi les facteurs les plus pertinents pour permettre au Médiateur d'apprécier l'opportunité d'informer les tiers concernés ou d'appliquer une exception à son obligation d'information conformément à l'article 20, paragraphe 1, du règlement, la politique indique ce qui suit au troisième tiret de la page 6:

«[italiques ajoutés] - *Lorsque la personne concernée a produit des preuves suffisantes portant à croire que les faits évoqués dans la plainte et examinés par le Médiateur ont déjà débouché ou sont susceptibles de déboucher sur des procédures pénales ou disciplinaires ou des enquêtes administratives à son encontre qui ont affecté ou sont susceptibles d'affecter ses droits ou ses intérêts (par exemple, l'agent de l'UE accusé d'un conflit d'intérêt a déjà fait l'objet d'une mesure disciplinaire à la suite d'une plainte).*»

Ce facteur semble faire référence à une exception au droit d'accès (article 13 du règlement) et ne devrait par conséquent pas être inclus dans la politique. Dans tous les cas, il devrait à tout le moins être réexaminé et clarifié.

Recommandation n° 6: Le Médiateur devrait supprimer ou reformuler le troisième facteur utilisé pour apprécier l'opportunité de limiter le droit à l'information du tiers concerné conformément à l'article 20, paragraphe 1, point c), du règlement

2. Déclaration

Les **recommandations n°s 7 et 8** ne sont que des recommandations remaniées (voir la déclaration actualisée à l'annexe 2 de la présente lettre).

Qualité des données et documents liés à l'enquête et divulgués au public à la suite d'une demande d'accès

La section 3 de la déclaration explique qui a accès aux informations des personnes concernées et à qui elles sont divulguées. On peut lire au deuxième paragraphe de la page 3: «*Toutefois, même si l'accès est accordé, les informations personnelles qu'il serait **injustifié** [soulignement et gras ajoutés] de divulguer, notamment les données de contact personnelles, sont toujours masquées dans les documents divulgués.*»

La divulgation d'informations personnelles pourrait également être illicite ou, de manière plus générale, non conforme au principe de qualité des données (article 4 du règlement). Le CEPD attire aussi l'attention du ME sur la nécessité de tenir compte de l'article 8, point b), du règlement avant de divulguer des données au public, c'est-à-dire d'avoir à l'esprit l'intérêt légitime de la personne concernée.

Recommandation n° 9: Dans la déclaration (section 3, deuxième paragraphe, page 3), le ME devrait faire référence aux «*informations personnelles dont la divulgation serait **injustifiée, inadéquate, non pertinente ou excessive, conformément à l'article 4 du règlement, et compte tenu également des intérêts légitimes conformément à l'article 8, point b), du règlement (CE) n° 45/2001.***»

Qualité des données et informations transmises à l'institution visée par la plainte/l'enquête

Au troisième paragraphe de la page 3, on peut lire ce qui suit: «*Il convient de noter que même si un plaignant qualifie de confidentielles certaines informations contenues dans la plainte, le Médiateur les **transmettra***» [soulignement et gras ajoutés] à l'institution de l'UE faisant l'objet de la plainte/de l'enquête afin de lui permettre de présenter des informations, des observations ou un avis en réponse à la plainte.»

Le CEPD souhaite faire remarquer que toutes les informations qu'un plaignant est susceptible de qualifier de confidentielles ne sont pas forcément pertinentes ou nécessaires à l'examen de l'affaire par le ME. À cet égard, voir le dernier paragraphe à la page 2 de la déclaration, qui indique que «*[l]orsqu'une plainte est transmise à une institution de l'UE pour lui permettre de présenter des informations, des observations ou un avis, les données à caractère personnel **pertinentes*** [soulignement et gras ajoutés] sont transmises à cette institution.»

Recommandation n° 10: Le ME devrait modifier le texte à la page 3, troisième paragraphe, de la déclaration comme suit: «*les transmettra, **pour autant qu'elles soient pertinentes et nécessaires, à l'institution de l'UE.***»

Divulgation d'informations à un tiers dont les données à caractère personnel sont traitées dans le cadre d'une plainte ou d'une enquête

La section 3 informe les plaignants de l'obligation faite au ME de respecter les règles en matière de protection des données, notamment l'obligation d'informer les tiers concernés du traitement de leurs données à caractère personnel et le droit de ces personnes d'avoir accès à leurs données à caractère personnel et de faire rectifier les erreurs qu'elles contiennent, conformément aux dites règles (page 3). Elle informe également le plaignant qu'une confidentialité totale ne peut être garantie si les données à caractère personnel d'un tiers sont mentionnées dans la plainte, mais que le ME tiendra toujours compte des circonstances du plaignant lorsqu'il se conforme aux obligations qui lui incombent en matière de protection des données, en particulier lorsque le plaignant se trouve dans une situation de vulnérabilité (page 4).

Recommandation n° 11: Comme toutes les personnes concernées ont les mêmes droits d'accès à leurs données à caractère personnel et de rectification, de verrouillage ou de suppression de celles-ci, le ME devrait l'indiquer clairement aux tiers concernés dans le dernier paragraphe de la page 3. [Voir la recommandation remaniée à l'annexe 2 de la présente]

Recommandation n° 12: Dans un souci de totale transparence et égalité, le ME devrait expliquer, au premier paragraphe de la page 4 de la déclaration, qu'il effectuera une appréciation au cas par cas en recherchant un équilibre entre les droits et les intérêts légitimes du plaignant et ceux du tiers concerné.

Les **recommandations remaniées n° 13** (sur la section 4 de la déclaration) **et 14** (sur la section 5 de la déclaration) sont comprises dans la déclaration actualisée (annexe 2 à la présente).

Conservation

La section 6 (page 5) indique la durée de conservation des données par le ME: «*Les documents dans les dossiers des affaires et les données qu'ils contiennent peuvent être conservés pendant une durée **indéterminée***» [soulignement et gras ajoutés] (à l'exception des plaintes qui ne relèvent pas de la compétence du Médiateur).»

Le ME nous a informés, lors de sa demande de consultation, que la période de conservation faisait l'objet de discussions internes. Nous considérons que l'éventuelle durée indéterminée de conservation des documents dans les dossiers des affaires et des données qu'ils contiennent est disproportionnée au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées.

Recommandation n° 15: Le ME devrait définir une période de conservation appropriée, par exemple jusqu'à dix ans après la clôture de l'affaire et jusqu'à cinq ans à compter de la clôture pour les plaintes jugées de prime abord irrecevables, sans préjudice d'éventuelles durées de conservation plus longues aux fins des procédures juridiques en cours liées à la plainte.

3. Note d'information

Les **recommandations remaniées n°16 et 17** sont incluses dans la note d'information actualisée (annexe 3 à la présente).

* *
*

Le CEPD conclut que si le ME met en œuvre l'ensemble des recommandations et si des garanties sont effectivement mises en place, rien ne porte à croire que les garanties ne sont pas appropriées.

Veillez informer le CEPD de la mise en œuvre des recommandations ci-dessus, en transmettant les documents qui en attestent, dans un délai de **trois mois** suivant la date de la présente.

Conformément à l'article 46, point h), du règlement, le CEPD publiera la présente consultation sur son site web.

Veillez agréer, [Monsieur][Madame], l'expression de ma considération distinguée.

[signé]

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Annexes:

1. Politique du ME en matière de confidentialité, avec les recommandations du CEPD
2. Déclaration du ME, avec les recommandations du CEPD
3. Note d'information du ME, avec les recommandations du CEPD