

## **Avis concernant une notification relative à un contrôle préalable reçue du délégué à la protection des données de la Commission européenne à propos de la gestion des informations transmises par l'OLAF dans le cadre du Memorandum of Understanding.**

Bruxelles, le 23 mars 2009 (dossier 2009-011)

### **1. Procédure**

Le 6 janvier 2009, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a reçu du délégué à la protection des données (DPD) de la Commission européenne une notification relative à un contrôle préalable à propos de la gestion des informations transmises par l'OLAF dans le cadre du Memorandum of Understanding.

Le 26 janvier 2009 le CEPD a demandé à la Commission des informations complémentaires. Les réponses ont été reçues respectivement le 29 janvier 2009. Le 6 mars 2009 le projet d'avis a été adressé pour commentaires au DPD. Ces derniers ont été reçus le 20 mars 2009.

### **2. Les faits**

Le Memorandum of Understanding (ci-après le MoU) organisant l'échange d'informations entre l'OLAF et la Commission au sujet des enquêtes internes de l'OLAF au sein de la Commission, adopté le 23 juillet 2003, prévoit la transmission des informations fournies par l'OLAF à la Commission dans le cadre des enquêtes internes et la communication de ces informations, de manière confidentielle et en fonction des besoins réels, aux Commissaires responsables et aux Directeurs généraux concernés. Ces informations comportent souvent des données personnelles.

Dans le cadre de l'avis du CEPD relatif aux enquêtes internes effectuées par l'OLAF<sup>1</sup>, le traitement des données effectué par l'OLAF précise que les enquêtes administratives internes<sup>2</sup> sont réalisées afin de déterminer si des activités de fraude, de corruption ou toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne ont eu lieu, ou s'il s'est produit des faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents des Communautés, susceptible de poursuites disciplinaires ou pénales, et, le cas échéant, afin d'adresser les résultats de l'enquête menée par l'OLAF aux autorités nationales ou communautaires concernées à des fins de suivi judiciaire, disciplinaire, administratif, législatif ou financier. Dans les domaines susmentionnés (article 1<sup>er</sup> du règlement (CE) n° 1073/1999), l'OLAF effectue des enquêtes administratives à l'intérieur des institutions, organes et organismes (dénommées "enquêtes internes" à l'article 4 du règlement (CE) n° 1073/1999).

---

1 Avis du 23 juin 2006, dossier 2005-418, sur le site web du CEPD.

2 Les enquêtes internes sont l'un des types d'actions menées par l'OLAF. Les autres sont décrites au point 3.3.3.1 du Manuel de l'OLAF et comprennent les enquêtes externes, les activités de coordination, d'assistance judiciaire et de contrôle, les non-cases (dossiers classés sans suite après évaluation préalable) et les prima facie non-cases (dossiers classés sans suite à première vue).

Le MoU prévoit que l'OLAF informe le Secrétariat Général (ci-après SG) de la Commission par écrit :

- de l'ouverture d'une enquête interne;
- de l'intervention de l'OLAF dans les locaux de la Commission;
- de l'implication d'un fonctionnaire ou agent dans une enquête;
- d'informations recueillies au cours d'une enquête interne indiquant que la Commission devrait envisager des mesures conservatoires;
- de la transmission d'informations aux autorités judiciaires nationales;
- de la clôture d'une enquête (en transmettant le rapport final).

Les données sont transmises par l'OLAF à l'unité B4 du SG.

La Commission ne reçoit pas l'ensemble des données d'une ou des enquêtes conduites par l'OLAF, mais uniquement les informations prévues par le Règlement (CE) N. 1073/1999 telles que précisées dans le MoU adopté en juillet 2003. Il s'agit d'informations 'sommaires', nullement de l'ensemble des actes d'enquêtes, auditions, preuves, etc. L'OLAF garde la maîtrise des informations qu'il entend communiquer à la Commission en cours d'enquête et il communique généralement des informations sommaires lors de l'ouverture et en cours d'enquêtes.

Le traitement effectué par l'unité SG B 4, s'inscrit également dans le cadre du Règlement 1073/1999 :

- suivi pour la Secrétaire générale des informations communiquées par l'OLAF à la Commission, informations dont la Secrétaire générale est destinataire,
- assurance que ces informations sont traitées suivant les règles et procédures en vigueur, à savoir :
  - la protection des données personnelles,
  - la protection de la présomption d'innocence,
  - la protection des enquêtes en cours,

Ceci permet à la Commission (au Commissaire et au service compétent) d'avoir les informations nécessaires pour prendre, si les circonstances le justifient, des mesures de précautions afin de protéger les intérêts financiers et la réputation de l'institution.

Ce traitement est effectué dans le cadre des encadrements juridiques existants (Règlement applicable et MoU) et avec des procédures visant à assurer la protection des données et la confidentialité des informations reçues (strict respect du principe du need to know).

#### Données exactes traitées par la SG.B4.

En application du MoU concernant un code de conduite pour assurer en temps utile un échange d'informations entre l'OLAF et la Commission au sujet des enquêtes internes de l'OLAF au sein de la Commission, cette dernière doit être informée lorsque l'OLAF constate la possibilité d'une implication personnelle d'un membre, d'un fonctionnaire ou d'un autre agent de la Commission dans une enquête. Lorsque l'OLAF doit informer la Commission en application de ce MoU, il en informe le Secrétaire général de la Commission par écrit (ou dans des cas particuliers, le président de la Commission). Les informations communiquées par l'OLAF à la Commission sont elles aussi prévues par le MoU et comprennent :

1. La référence CMS (système de gestion des dossiers) de l'enquête interne dans laquelle l'intéressé est impliqué, ainsi que la date de son ouverture;
2. L'identité de la ou des personnes faisant l'objet de l'enquête;

3. Un résumé des faits laissant présumer une implication personnelle de la personne faisant l'objet de l'enquête;
4. Toute autre information spécifique à l'affaire, telle que, par exemple:
  - a. si la personne concernée a été informée par l'OLAF des griefs formulés à son égard;
  - b. si, conformément à l'article 4 de la décision 1999/396/CE de la Commission, la Commission est invitée, pour ne pas nuire à l'enquête interne, à accepter de différer l'information à l'intéressé;
  - c. tout autre document public ou de la Commission jugé utile;
  - d. toute autre information susceptible d'aider la Commission à décider de l'opportunité de prendre des mesures pour protéger ou préserver ses intérêts ou sa sécurité.

Mais à titre d'exception, la fourniture d'informations à la Commission peut être différée. Les modalités pratiques suivantes s'appliquent dans le cadre de l'application de la disposition permettant de différer la fourniture des informations susmentionnées à la Commission dans les cas nécessitant le maintien d'un secret absolu aux fins de l'enquête ou exigeant le recours à des moyens d'investigation relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale. Après consultation du directeur des enquêtes et des opérations, le conseiller de l'OLAF chargé de l'affaire doit exposer par écrit les raisons du report dans une note au dossier. Le document qui en résulte doit être versé au dossier de l'affaire. Dès que les raisons spécifiques du report cessent d'exister, les informations doivent être communiquées à la Commission conformément au paragraphe 1, avec indication des motifs du report.

La Commission est également informée des transmissions d'informations à des autorités judiciaires nationales dans le cadre d'une enquête interne en cours. La Commission est normalement informée en même temps que les autorités judiciaires concernées. La décision d'informer la Commission doit être prise en tenant dûment compte de la confidentialité, du droit national en vigueur et des intérêts de la Commission. Le directeur général de l'OLAF informe la Commission, conformément au paragraphe 1, de toute transmission d'informations à des autorités judiciaires. Les informations communiquées par l'OLAF à la Commission comprennent les mêmes 3 premiers points ci-dessus énoncés ainsi que toute autre information susceptible d'aider la Commission à décider de l'opportunité de prendre des mesures pour protéger ou préserver ses intérêts ou sa sécurité. Lorsque, dans les circonstances spécifiques d'une affaire, l'OLAF estime que la Commission devrait prendre des mesures pour assurer le bon déroulement de l'enquête, il peut lui soumettre les recommandations qu'il juge appropriées. Le secrétaire général de la Commission informe le directeur général de l'OLAF par écrit de la suite donnée à ces recommandations.

Enfin la Commission reçoit le rapport final d'enquête interne et les informations relatives aux affaires classées sans suite.

- Les conclusions désignant nommément un membre, un fonctionnaire ou un agent de la Commission ne peuvent être tirées à l'issue de l'enquête sans que l'intéressé(e) ait été mis(e) en mesure de s'exprimer sur tous les faits qui le/la concernent. Toutefois, dans des cas nécessitant le secret absolu aux fins de l'enquête et exigeant le recours à des moyens d'investigation relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale, l'obligation d'inviter l'intéressé(e) à faire connaître son point de vue peut être différée en accord avec le président de la Commission ou son secrétaire général, selon le cas<sup>3</sup>. Pour l'application de cette disposition, les modalités pratiques applicables sont les suivantes :

---

<sup>3</sup> Article 4 de l'accord interinstitutionnel du 25 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission relatif aux enquêtes internes effectuées par l'OLAF, et article 4 de la décision 1999/396 de la Commission.

- Le directeur général de l'OLAF informe par écrit la Commission, conformément au paragraphe 1, du projet de différer l'invitation de l'intéressé(e) à faire connaître son point de vue et demande son accord, en précisant les raisons du maintien du secret absolu. La Commission répond sans tarder.
- Rapport d'enquête et suites réservées aux enquêtes<sup>4</sup>
  - Le directeur général de l'OLAF transmet rapidement à la Commission, conformément au paragraphe 1, tous les rapports définitifs des enquêtes internes ainsi que tout document utile y afférent. Le secrétaire général transmet également ces rapports définitifs à tout autre commissaire ou directeur général concerné.

Après réception de ces rapports, la Commission prend toutes mesures appropriées et le secrétaire général rend compte au directeur général de l'OLAF des mesures prises dans le délai fixé par ce dernier.

- Lorsqu'une affaire est classée sans suite, l'OLAF en informe la Commission conformément au point ci-dessus.

Afin de structurer les flux d'informations de l'OLAF vers la Commission, des formulaires couvrant les situations les plus courantes (ouverture/clôture d'enquête...) ont été mis en place afin que les mêmes informations fournies soient cohérentes. Ces formulaires listent les rubriques d'informations à remplir.

En dehors de ces flux d'informations 'structurés' qui représentent la majorité des données traitées par le SG.B4, l'OLAF et la Commission communiquent également de façon ad hoc lorsqu'un dossier particulier l'exige. Il s'agira par exemple de faire le point sur l'avancement d'une enquête faisant l'objet de l'intérêt de la part des médias ou pour laquelle des mesures paraissent nécessaires pour protéger la réputation ou les intérêts financiers de la Commission. Lorsque l'OLAF estime que la Commission doit prendre des mesures pour assurer le bon déroulement de l'enquête interne, il peut lui soumettre les recommandations qu'il juge appropriées. Le secrétaire général de la Commission informe le directeur général de l'OLAF par écrit de la suite donnée à ces recommandations.

#### Type de traitement effectué par le SG.B4 sur les données reçues

Les données transmises par l'OLAF sont analysées par les personnes de l'unité en charge des différents dossiers qui établissent une note. Le travail de la B.4. consiste notamment en la constitution de dossiers de travail par enquête interne, comprenant tous les documents qui sont transmis par l'OLAF sur support papier ainsi que les notes que la SG/B.4 envoie à l'OLAF et les notes de transmission de ces informations aux Commissaires et Directeurs Généraux, tel que prévu par le MoU. Compte tenu du nombre d'enquêtes et de documents concernés, un tableau Excel répertorie les différentes enquêtes.

Toutes ces informations circulent sous timbre 'Enquêtes et affaires disciplinaires' et sont conservées et manipulées de façon à assurer le respect de la confidentialité. Les informations papier sont conservées sous clef, les documents électroniques sont conservés sur un disque dur crypté à l'aide du système LanCrypt.

---

<sup>4</sup> Article 9, paragraphe 4, des règlements n° 1073/99 et 1074/99.

Cette note accompagne la transmission des données aux Commissaires et Directeurs Généraux concernés conformément au MoU. Le MoU prévoit en effet qu'en règle générale, le Secrétaire général ou le président transmet ces informations au commissaire responsable et au directeur général de la DG ou du service concerné. Le secrétaire général transmet également les informations fournies par l'OLAF aux Commissaires chargés du personnel et de l'administration et du budget :

- Lorsque les intérêts de la Commission sont en jeu;
- Lorsqu'il y a transmission d'informations à des autorités judiciaires nationales dans le cadre d'une enquête interne en cours;
- Lors de la transmission à la Commission du rapport final d'une enquête interne.

Les données reçues de l'OLAF (sous forme de documents papier) et les notes établies par le SG.B4 sont archivées et conservées sous clef dans une pièce elle aussi fermée à clef et dont les clefs ne sont accessibles qu'aux membres de l'unité ayant besoin d'en connaître pour le traitement du dossier. Les notes rédigées par le SG.B4 sous format électroniques sont conservées sur un disque dur crypté (Lancrypt) partitionné de façon que seules les personnes ayant besoin d'en connaître y aient accès.

Le traitement des informations transmises par les Commissaires et Directeurs généraux destinataires est effectué de la façon suivante : les Commissaires et Directeurs Généraux sont responsables du traitement des informations relatives aux enquêtes internes transmises par le SG/B4 sur la base du MoU. Ils les conservent et le cas échéant les utilisent pour prendre les décisions de gestion appropriées. Ces documents étant marqués 'Enquêtes et affaires disciplinaires', les documents papier doivent être conservés dans une armoire fermée à clef (l'accès à l'armoire et à la clef étant contrôlé) et les documents électroniques conservés sur des supports cryptés. Leur transmission doit être effectuée par SECEM s'il s'agit de documents électroniques ou par porteur sous double enveloppe s'il s'agit de documents papier.

Les notes envoyées aux Commissaires et aux Directeurs généraux leur signalent qu'ils sont responsables de s'assurer que les données personnelles sont transmises de manière restrictive, de façon à ce que la présomption d'innocence soit préservée à tout moment, et utilisées uniquement aux fins ayant motivé leur transmission. Le transfert des données personnelles aux personnes ayant besoin d'en connaître est nécessaire à l'exécution légitime des missions relevant de la compétence du destinataire (art.7 du règlement 45/2001).

#### Autres informations issues de la notification

Les catégories de personnes concernées par cette activité de traitement sont : les membres et anciens membres du personnel de la Commission. Le responsable du traitement indique qu'à titre exceptionnel le nom de dénonciateurs (whistleblowers) peut être communiqué par l'OLAF au SG.

Les catégories de données traitées sont : le nom, le grade et nature du lien avec la Commission (statutaire, contractuel) de la personne concernée par l'enquête. Données relatives à l'enquête, ainsi que l'identification de la personne concernée par l'enquête.

Au regard de la conservation des données, le SG a calqué sa durée de conservation sur l'OLAF en vue de pouvoir assurer le suivi et la cohérence dans ce domaine. Sur base de la "Liste commune de conservation des dossiers au niveau de la Commission" (SEC(2007)970), le délai de conservation des documents OLAF (sous forme électronique et sur support papier) est de 20 ans au plus après la date de clôture de l'enquête. Rappelons également que pour permettre la

comparaison des précédents et l'élaboration de statistiques, les rapports finals concernant des enquêtes internes peuvent être conservés par l'OLAF, une fois rendus anonymes, pendant 50 ans.

Les destinataires des données sont les Commissaires et les Directeurs généraux. En effet, le MoU précise à quels Commissaires et à quels Directeurs généraux le SG doit transmettre ces informations. En cas d'information sur une intervention dans les locaux de la Commission : le dossier est classé par le SG, il n'y a pas de transmission.

Au regard de l'information des personnes concernées, le SG n'informe la personne concernée en aucune circonstance. Selon la Commission c'est à l'OLAF qu'il appartient d'informer la personne concernée par une enquête en vertu et dans les conditions des articles 4 et 5 de la décision 1999/396/CE/CECA, Euratom du 2 juin 1999 relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés. Cette décision prévoit que dans des cas nécessitant le maintien d'un secret absolu aux fins de l'enquête et exigeant le recours à des moyens d'investigation relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale, l'obligation d'inviter le membre, le fonctionnaire ou l'agent de la Commission à s'exprimer peut être différée en accord avec, respectivement, le président de la Commission ou le secrétaire général de celle-ci.

Au regard du droit d'accès et de rectification, la Commission estime que ces procédures sont de la responsabilité de l'OLAF, en tant qu'entité responsable des enquêtes internes.

Des mesures de sécurité ont été prises.

### **3. Aspects juridiques**

#### **3.1. Contrôle préalable**

Le contrôle préalable porte sur le traitement de données à caractère personnel ("*toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable*" – article 2.a du règlement (CE) 45/2001, ci-après "le règlement") dans le contexte de la gestion des informations transmises par l'OLAF dans le cadre du MoU (informations transmises par l'OLAF à la Commission dans le cadre des enquêtes administratives internes effectuées par celui-ci) (article 2.b du règlement). Le traitement est réalisé par une institution européenne, dans l'exercice d'activités qui relèvent en tout ou en partie du champ d'application du droit communautaire<sup>5</sup> (article 3.1 du règlement). Ces activités sont constitutives d'un traitement manuel dont les données sont contenues dans un fichier au sens de l'article 3.2. du règlement. Le traitement de données tombe dès lors sous le champ d'application du règlement n° 45/2001.

L'article 27.1 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 27.2, comporte une liste des traitements susceptibles de présenter de tels risques. Selon l'article 27.2.a du règlement, les traitements de données relatives à "*des suspicions, infractions, condamnations pénales ou mesures de sûreté*" sont également soumis au contrôle préalable du CEPD. Dans le cas d'espèce, le traitement porte sur ce type de données. En outre, les informations reçues permettent et sont destinées à évaluer des aspects de la personnalité des personnes concernées, en particulier leur comportement (article 27.2.b).

---

<sup>5</sup> Dans le contexte des enquêtes administratives en particulier menées par OLAF, le règlement est applicable, indépendamment du fait qu'il puisse en résulter une enquête pénale menée par les autorités judiciaires nationales.

En principe, le contrôle effectué par le CEPD est préalable à la mise en place du traitement. A défaut, le contrôle devient par la force des choses ex-post. Ceci n'enlève rien à la mise en place souhaitable des recommandations présentées par le CEPD.

La notification du DPD a été reçue le 6 janvier 2009. Conformément à l'article 27.4 du règlement, le CEPD aurait dû rendre son avis dans un délai de deux mois. Des questions ont été posées le 26 janvier 2009, les réponses fournies le 29 janvier 2009 (3 jours). Le 6 mars 2009, le projet d'avis du CEPD a été envoyé au DPD afin de lui permettre d'apporter ses commentaires. Ces derniers ont été reçus le 20 mars (14 jours). Le CEPD rendra son avis pour le 24 mars 2009 au plus tard (7 mars 2009 plus 3 jours de suspension + 14 jours pour commentaires).

### **3.2. Licéité du traitement**

Le traitement de données par la Commission à la suite d'informations transmises par OLAF dans le cadre des enquêtes administratives internes menées par l'OLAF est fondé sur

- les articles 4, 9 et 10 du règlement (CE) n° 1073/1999 du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF et
- les articles 4 et 5 de la décision 1999/396 de la Commission du 2 juin 1999 relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés.

Les articles 4, 9 et 10 du règlement (CE) n° 1073/1999 disposent ce qui suit:

*4.5. Lorsque les investigations révèlent la possibilité d'une implication personnelle d'un membre, dirigeant, fonctionnaire ou agent, l'institution, l'organe ou l'organisme auquel il appartient en est informé.*

*9.4. Le rapport établi à la suite d'une enquête interne et tout document utile y afférent sont transmis à l'institution, à l'organe ou à l'organisme concerné. Les institutions, organes et organismes donnent aux enquêtes internes les suites, notamment disciplinaires et judiciaires, que leurs résultats appellent et informent le directeur de l'Office, dans un délai que celui-ci aura fixé dans les conclusions de son rapport, des suites données aux enquêtes.*

*10.3. Sans préjudice des articles 8 et 9 du présent règlement, l'Office peut transmettre à tout moment à l'institution, organe ou organisme concerné des informations obtenues au cours d'enquêtes internes.*

Les articles 4 et 5 de la décision 396/1999 de la Commission comportent les dispositions suivantes :

#### *Article 4 Information de l'intéressé*

*Dans le cas où apparaît la possibilité d'une implication personnelle d'un membre, d'un fonctionnaire ou d'un agent de la Commission, l'intéressé doit en être informé rapidement lorsque cela ne risque pas de nuire à l'enquête. En tout état de cause, des conclusions visant nominativement un membre, un fonctionnaire ou un agent de la Commission ne peuvent être tirées à l'issue de l'enquête sans que l'intéressé ait été mis à même de s'exprimer sur tous les faits qui le concernent.*

*Dans des cas nécessitant le maintien d'un secret absolu aux fins de l'enquête et exigeant le recours à des moyens d'investigation relevant de la compétence d'une autorité judiciaire*

*nationale, l'obligation d'inviter le membre, le fonctionnaire ou l'agent de la Commission à s'exprimer peut être différée en accord avec, respectivement, le président de la Commission ou le secrétaire général de celle-ci.*

#### *Article 5 Information sur le classement sans suite de l'enquête*

*Si, à l'issue d'une enquête interne, aucun élément à charge ne peut être retenu à l'encontre d'un membre, d'un fonctionnaire ou d'un agent de la Commission mis en cause, l'enquête interne le concernant est classée sans suite sur décision du directeur de l'Office, qui en avise l'intéressé par écrit.*

Compte tenu de cette base juridique, il y a lieu d'examiner la licéité du traitement. Selon l'article 5.a du règlement, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si: *"le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public sur la base des traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités ou relevant de l'exercice légitime de l'autorité publique dont est investi l'institution ou l'organe communautaire ou le tiers auquel les données sont communiquées"*. Aux termes de l'article 5.b du règlement, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si: *"le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis"*. Les instruments précités indiquent que l'information fournie à la Commission par l'OLAF dans le cadre de ses enquêtes administratives participe à la mission d'intérêt public et rentre dans l'exercice légitime d'une autorité publique (article 4 du règlement (CE) n° 1073/1999) et respecte donc l'obligation juridique faite à la Commission d'examiner les questions relevant de sa compétence.

D'après la description du traitement en tant que tel, le CEPD conclut que le traitement peut également porter sur des données sensibles dans le sens de l'article 10 du règlement.

### **3.3. Traitement portant sur des catégories particulières de données**

L'article 10.5 dispose que: *"[l]e traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté ne peut être effectué que s'il est autorisé par les traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités ou, si cela s'avère nécessaire, par le contrôleur européen de la protection des données"*. En l'espèce, le traitement des données visées que la Commission peut être amenée à effectuer est autorisé par les actes législatifs mentionnés au point 3.2 ci-dessus.

Par ailleurs, selon l'article 10.1 du règlement, le traitement de catégories particulières de données (c'est-à-dire les *"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"*) est interdit. Le règlement prévoit certaines exceptions à l'article 10.2. Il semble toutefois très probable que, si une exception devait s'appliquer, seuls les points b (traitement nécessaire afin de respecter les obligations et droits spécifiques du responsable du traitement) et d (traitement nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice) seraient éventuellement concernés.

En tout état de cause, il conviendra également de prendre en considération l'article 10.4 selon lequel: *"[s]ous réserve de garanties appropriées, et pour un motif d'intérêt public important, des dérogations autres que celles prévues au paragraphe 2 peuvent être prévues par les traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités ou, si cela s'avère nécessaire, sur décision du contrôleur européen de la protection des données"*.

En effet, le type de données décrites à l'article 10.1 ne fera l'objet d'un traitement qu'à titre exceptionnel. Cependant, il peut arriver, par exemple, que lors du traitement effectué soit par le SG B4 soit par les Commissaires ou Directeurs généraux, on trouve des informations sur la personne concernée qui révèlent ses opinions politiques ou des données relatives à sa santé. Dans ce cas, il convient de respecter la règle générale établie à l'article 10.1 ou d'examiner de façon restrictive s'il est "nécessaire" d'appliquer une exception. Quoi qu'il en soit, le personnel de du SG B4 chargé des dossiers ne doit pas perdre de vue cette règle et doit éviter d'inclure des catégories particulières de données, à moins que l'une des circonstances prévues à l'article 10.2 (dans un sens restrictif, comme indiqué ci-dessus) ne soit présente dans l'affaire en cause ou qu'il ne soit nécessaire d'appliquer l'article 10.4.

### **3.4. Qualité des données**

Aux termes de l'article 4.1.c 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*".

Le CEPD précise que la finalité du traitement effectué par la Commission est distincte de celle du traitement effectué par l'OLAF. La finalité du traitement effectué par la Commission est spécifique. Il s'agit de permettre à la Commission par le biais de ses Commissaires et Directeurs généraux, via le Secrétariat Général, de prendre les mesures nécessaires à la protection de ses intérêts financiers et de sa réputation. A ce titre, elle justifie l'analyse du présent contrôle préalable.

Le CEPD considère que les données relatives aux dénonciateurs sont excessives au regard de la finalité du traitement. La SG B4 n'a pas besoin de connaître le nom de ces derniers pour prendre, si les circonstances le justifient, des mesures de précautions afin de protéger les intérêts financiers et la réputation de l'institution. Le CEPD recommande que la SG B4 informe l'OLAF qu'elle n'a pas besoin de recevoir les données relatives aux dénonciateurs.

Si certaines données types, telles que le nom, le grade et la nature du lien avec la Commission (statutaire, contractuel) ainsi que l'identification de la personne concernée figureront de manière systématique dans les dossiers relatifs aux enquêtes internes, le contenu exact des dossiers transmis à la Commission diffèrera naturellement selon les cas, puisqu'en effet un résumé des faits ainsi que toute autre information spécifique à l'affaire sont joints au dossier reçu par la Commission. Il y a toutefois lieu de prévoir des garanties pour veiller au respect du principe de la qualité des données. Ces garanties pourraient prendre la forme d'une recommandation générale adressée aux personnes qui gèrent ces dossiers, en vue de leur rappeler ce principe et de les inviter à veiller au respect de celui-ci.

Aux termes de l'article 4.1.d du règlement, les données à caractère personnel doivent être "*exactes et, si nécessaire, mises à jour*", et "*toutes les mesures raisonnables sont 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*". Ce principe est étroitement lié à l'exercice du droit d'accès, de rectification, de verrouillage et d'effacement (voir le point 3.8 ci-dessous).

Les données doivent également être "*traitées loyalement et licitement*" (article 4.1.a), du règlement). La question de la licéité a déjà été examinée (voir supra point 3.2). Quant à la loyauté, il convient de lui accorder une grande attention dans le cadre d'un sujet aussi sensible. Elle concerne les informations fournies au fonctionnaire visé par une enquête ainsi qu'aux autres personnes concernées (voir le point 3.9 ci-dessous).

### 3.5. Conservation des données

Les données à caractère personnel doivent être "*conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. L'institution ou l'organe communautaire prévoit, pour les données à caractère personnel qui doivent être conservées au-delà de la période précitée à des fins historiques, statistiques ou scientifiques, soit qu'elles ne seront conservées que sous une forme qui les rend anonymes, soit, si cela est impossible, qu'elles ne seront stockées qu'à condition que l'identité de la personne concernée soit cryptée. Les données ne doivent en tout cas pas être utilisées à des fins autres qu'historiques, statistiques ou scientifiques*" (article 4.1.e du règlement).

La Commission applique la même période de conservation que celle remplie par l'OLAF, à savoir 20 ans. Dans son avis 2005-418 du 23 juin 2006<sup>6</sup>, le CEPD a proposé que lorsque l'OLAF aura dix ans d'existence, on procède à une première évaluation de la nécessité de prévoir une période de vingt ans au regard de la finalité d'un tel délai de conservation. Une deuxième évaluation sera réalisée lorsque l'OLAF aura vingt ans d'existence. Le CEPD recommande la mise en place de la même recommandation. De même, le CEPD a fait observer, dans ce même avis que, lorsque l'affaire est "classée sans suite", la période de vingt ans est excessive puisqu'elle n'est pas nécessaire aux fins d'une enquête judiciaire ou disciplinaire. En conséquence, dans les cas mentionnés, la période de conservation devrait être réduite à la période durant laquelle un recours en responsabilité à l'encontre de dénonciateurs, d'informateurs ou de témoins peut être formé.

Le CEPD estime que cette durée de conservation sur le long terme doit être également accompagnée de garanties appropriées. Le fait que les données soient archivées pour une conservation sur le long terme ne leur ôte pas le caractère de données personnelles.

Par ailleurs, la durée de conservation doit être réévaluée en fonction de l'évolution du dossier, notamment du fait de l'issue positive ou négative donnée par l'OLAF (tel que par exemple l'abandon des procédures contentieuses).

### 3.6. Transfert de données

Le traitement doit être examiné à la lumière de l'article 7.1 du règlement. Le traitement au regard de l'article 7.1 concerne les transferts de données à caractère personnel entre institutions ou organes communautaires ou en leur sein "*si nécessaires à l'exécution légitime de missions relevant de la compétence du destinataire*".

En l'espèce, les données sont transmises par le SG aux Commissaires et/ou Directeurs généraux de la Commission, tels que précisés par le MoU. Les données à caractère personnel ne peuvent être transférées au sein d'une institution que si elles sont nécessaires à l'exécution légitime de missions relevant de la compétence du destinataire. Le transfert aux destinataires mentionnés ci-dessus est conforme à l'exécution légitime des missions des diverses parties.

On pourrait envisager que, dans les cas exceptionnels, les données soient transmises aux services de l'audit interne, au Médiateur européen et au CEPD. Ces transferts sont légitimes en l'espèce, puisqu'ils sont nécessaires à l'exécution légitime des missions relevant de la compétence du destinataire.

---

<sup>6</sup> Voir note en bas de page n°1.

En l'espèce, l'article 7.1 du règlement (CE) 45/2001 est respecté.

Enfin, l'article 7.3 du règlement n°45/2001 stipule que "*le destinataire traite les données à caractère personnel uniquement aux fins qui ont motivé leur transmission*". Il doit être rappelé que toute personne recevant et traitant des données dans le cadre du présent traitement ne pourra les utiliser à d'autres fins. Ceci pourrait notamment faire l'objet d'une recommandation dans la lettre du Secrétaire Général à l'ensemble des Directeurs Généraux.

### **3.7 Traitement incluant le numéro personnel ou un autre numéro identifiant de portée générale**

Le numéro personnel d'un fonctionnaire visé par une enquête figure dans le rapport final et ce dernier est transmis à la Commission. L'utilisation d'un numéro personnel peut avoir des conséquences, telles que l'interconnexion de données traitées dans des contextes différents. Le CEPD ne déterminera pas, en l'espèce, les conditions dans lesquelles un numéro personnel peut faire l'objet d'un traitement, comme le prévoit l'article 10.6 du règlement, mais il aimerait attirer l'attention sur les implications de cette règle dans le cadre du règlement. Dans le cas présent, l'utilisation du numéro personnel est raisonnable, puisqu'elle a pour seul but d'identifier la personne concernée par le dossier. Le CEPD considère que ce numéro peut faire l'objet d'un traitement dans le cas présent.

### **3.8. Droit d'accès et de rectification**

Selon l'article 13 du règlement, la personne concernée a le 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'article 14 du règlement accorde à la personne concernée le droit à la rectification des données inexacts ou incomplètes.

La Commission considère que ces procédures sont de la responsabilité de l'OLAF en tant que responsable des enquêtes internes. Le CEPD ne partage pas cet avis. Le traitement soumis pour analyse représente un traitement indépendant avec une finalité distincte du traitement effectué par l'OLAF. En conséquence la Commission doit prévoir un droit d'accès et de rectification aux données traitées dans le cas présent. Les données traitées par le SG B4 et les décisions prises par les Commissaires et/ou Directeurs généraux si elles font référence explicite à une personne concernée doivent pouvoir être accessibles et rectifiables en cas de besoin. C'est pourquoi le CEPD recommande que les droits d'accès et de rectification tels que prévus aux articles 13 et 14 du règlement 45/2001 soient mis en place par la Commission.

Ce droit d'accès doit être également étendu aux personnes mentionnées dans le cadre des dossiers traités, ci ceux-ci contiennent des informations les concernant. Tel est le cas lorsque des dénonciateurs, des informateurs ou des témoins demandent l'accès à des données les concernant dans le cadre d'une décision prise à la suite d'une enquête menée à l'égard d'une autre personne.

Les informations peuvent être obtenues directement par la personne concernée ("accès direct") ou, dans certaines circonstances, par une autorité publique ("accès indirect", normalement exercé par une autorité chargée de la protection des données, le CEPD en l'occurrence).

Les limitations aux droits d'accès prévues à l'article 20 du règlement peuvent constituer 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 outre, il peut être nécessaire dans certains cas de ne pas accorder à la personne concernée un accès direct afin de ne pas nuire au bon déroulement de l'enquête, même s'il n'y a pas d'enquête pénale au sens de l'article 20 du règlement (CE) n° 45/2001 mais une enquête pré-disciplinaire ou pré-pénale (enquête administrative de l'OLAF). Dans le cas présent, de telles limitations doivent être accordées au cas par cas et les personnes concernées doivent faire l'objet d'une information à ce sujet, telle que prévue l'article 20.3 du règlement : *"Si une limitation prévue au paragraphe 1 est imposée, la personne concernée est informée conformément au droit communautaire des principales raisons qui motivent cette limitation et de son droit de saisir le contrôleur européen de la protection des données"*.

En outre, il y a lieu de tenir compte également du paragraphe 4 de l'article 20: *"Si une limitation prévue au paragraphe 1 est invoquée pour refuser l'accès à la personne concernée, le contrôleur européen de la protection des données lui fait uniquement savoir, lorsqu'il examine la réclamation, si les données ont été traitées correctement et, dans la négative, si toutes les corrections nécessaires ont été apportées"*. Le droit d'accès indirect devra alors être garanti. En effet, cette disposition jouera un rôle, par exemple, dans les cas où la personne concernée a été informée de l'existence du traitement, ou en a connaissance, mais où son droit d'accès reste limité eu égard à l'article 20.

Au regard du droit de rectification, ce droit revêt une importance cruciale pour garantir la qualité des données utilisées, laquelle est, en l'espèce, liée au droit de défense. Toute limitation au titre de l'article 20 du règlement doit être appliquée à la lumière de ce qui a été dit aux paragraphes précédents concernant le droit d'accès.

### **3.9. Information de la personne concernée**

Le règlement prévoit que la personne concernée doit être informée lorsque des données à caractère personnel la concernant sont recueillies et énumère une série de mentions obligatoires dans cette information, afin de garantir le traitement loyal de ces données. L'article 11 du règlement (*Informations à fournir lorsque les données sont collectées auprès de la personne concernée*) et l'article 12 (*Informations à fournir lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée*) sont donc tous les deux applicables en l'espèce. Cela signifie que les informations pertinentes doivent être fournies soit au moment de la collecte (article 11), soit lorsque les données sont enregistrées ou communiquées pour la première fois (article 12), sauf si la personne concernée est déjà informée. Tel peut être le cas, entre autres, si les mêmes informations ont été fournies auparavant.

La Commission considère que c'est à l'OLAF qu'il appartient d'informer la personne concernée par une enquête. Le CEPD ne partage de nouveau pas cet avis. S'il est exact que OLAF informe la personne concernée des données traitées lors d'une enquête y afférente, il n'appartient pas à l'OLAF d'informer la personne concernée d'un traitement effectué par l'un des destinataires de ces données. La Commission doit informer elle-même de la finalité spécifique du traitement qu'elle effectue.

L'article 20 du règlement cité précédemment prévoit certaines limitations du droit d'information, notamment lorsqu'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"*. En effet, il peut être nécessaire dans certains cas de ne pas informer la personne concernée afin de ne pas nuire au bon déroulement de

l'enquête, même s'il n'y a pas d'enquête pénale au sens de l'article 20 du règlement. L'interprétation de cet article pour ce qui concerne le droit d'accès dans le cas d'enquêtes pré-disciplinaires ou pré-pénales doit être étendue au droit d'information.

En outre, le paragraphe 5 de l'article 20 du règlement devra être appliqué dans des circonstances spécifiques : *"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"*. (Le paragraphe 3 prévoit que la personne concernée a le droit d'être informée des raisons qui motivent cette limitation et de son droit de saisir le CEPD; le paragraphe 4 prévoit un droit d'accès indirect par l'intermédiaire du CEPD et la communication du résultat de cet accès à la personne concernée).

Le CEPD recommande la mise en place des informations de la personne concernée ainsi que des limitations susceptibles d'intervenir.

### **3.10 Mesures de sécurité**

L'article 22 du règlement (CE) n° 45/2001 prévoit que le responsable du traitement met en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour assurer un niveau de sécurité approprié au regard des risques présentés par le traitement et de la nature des données à caractère personnel à protéger. Ces mesures de sécurité doivent notamment empêcher toute diffusion ou tout accès non autorisés.

De nombreuses précisions sont apportées au regard des mesures tant techniques qu'organisationnelles prises dans le cadre du traitement analysé.

Sur base des informations disponibles, le CEPD n'a pas de raison de croire que la Commission n'a pas respecté les mesures de sécurité requises à l'article 22 du règlement (CE) 45/2001.

### **Conclusion**

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

- informe son personnel de la disposition figurant à l'article 10, paragraphe 1, du règlement concernant des catégories particulières de données, même si ce type de données ne fait qu'exceptionnellement l'objet d'un traitement;
- informe l'OLAF qu'elle n'a pas besoin de recevoir des données à propos des dénonciateurs.
- garantisse le respect du principe de la qualité des données. Cette garantie pourrait prendre la forme d'une recommandation générale adressée aux personnes qui gèrent les dossiers, en vue de leur rappeler ce principe et de les inviter à veiller au respect de celui-ci;
- réalise une première évaluation de la nécessité de prévoir une période de conservation de vingt ans au regard de la finalité d'une telle conservation après dix ans. Une deuxième évaluation devrait être effectuée après vingt ans;
- s'assure que la conservation sur le long terme des dossiers soit accompagnée de garanties appropriées;
- s'assure que la durée de conservation soit réévaluée en fonction de l'évolution du dossier, notamment du fait de l'issue positive ou négative donnée par l'OLAF (tel que par exemple l'abandon des procédures contentieuses);

- réduise la période de conservation des données figurant dans les dossiers "classés sans suite";
- introduise, conformément à l'article 7.3 du règlement, un avis au destinataire visant à l'informer que les données à caractère personnel ne peuvent être traitées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été transmises;
- mette en place les droits d'accès et de rectification tels que prévus aux articles 13 et 14 du règlement
- lorsqu'une limitation aux droits d'accès et rectification est appliquée au titre de l'article 20, le mentionne dans le dossier;
- informe la personne concernée, conformément à l'article 20, paragraphes 3 et 4, du règlement, le cas échéant;
- mette en place les informations qui doivent être fournies à la personne concernée, conformément aux articles 11 et 12 du règlement et des limitations susceptibles d'intervenir.

Fait à Bruxelles, le 23 mars 2009.

(signé)

Giovanni BUTTARELLI  
Contrôleur européen adjoint de la protection des données