**AVIS DU CEPD SUR L’INTERPRÉTATION DE L’ARTICLE 3, PARAGRAPHE 13, DU RÈGLEMENT DANS LE CONTEXTE DES INFORMATIONS FOURNIES AUX PERSONNES CONCERNÉES EN APPLICATION DE L’ARTICLE 15, PARAGRAPHE 1, POINT D), ET DE L’ARTICLE 16, PARAGRAPHE 1, POINT E), DU RÈGLEMENT ET DES LIMITATIONS AU TITRE DE L’ARTICLE 25 DU RÈGLEMENT
(dossier 2021-0786)**

# INTRODUCTION

1. Le présent avis porte sur l’interprétation de l’article 3, paragraphe 13, du règlement (UE) 2018/1725[[1]](#footnote-1) (ci-après le «règlement») dans le contexte des informations fournies aux personnes concernées en application de l’article 15, paragraphe 1, point d), et de l’article 16, paragraphe 1, point e), du règlement et des limitations au titre de l’article 25 du règlement.
2. Le CEPD rend le présent avis conformément à l’article 57, paragraphe 1, point g), et à l’article 58, paragraphe 3, point c), du règlement.

# CONTEXTE

1. Le 17 août 2021, le délégué à la protection des données de [l’institution de l'UE] (ci-après le «DPD») a pris note du point de vue du CEPD exprimé en octobre 2018, selon lequel, lorsque certains services des institutions de l’UE peuvent être considérés comme des «autorités administratives indépendantes»[[2]](#footnote-2) et reçoivent des données à caractère personnel dans le cadre d’une enquête particulière conformément au droit de l’Union, les opérateurs économiques qui coopèrent à cette enquête particulière ne sont pas juridiquement tenus par le règlement général sur la protection des données (ci-après le «RGPD») d’informer les personnes concernées de la communication de leurs données à caractère personnel auxdites institutions de l’UE[[3]](#footnote-3).
2. À cet égard, le DPD a fait référence à la définition du «destinataire» adoptée à l’article 3, paragraphe 13, du règlement et a fait valoir que les «autorités administratives indépendantes» susvisées, lorsqu’elles reçoivent et traitent des données à caractère personnel dans le cadre d'une enquête particulière conformément au droit de l’Union, ne doivent pas être considérées comme des «destinataires». Il a ensuite informé le CEPD des difficultés pratiques engendrées par ce qui précède. Conformément à l’article 25 du règlement et aux articles [...] et [...] de la décision de [l’institution de l'UE] (ci-après les «règles de [l’institution de l'UE]»)[[4]](#footnote-4), les responsables du traitement de [l’institution de l'UE] sont tenus de fournir aux personnes concernées les raisons de l’application d’une limitation de leur droit à l’information[[5]](#footnote-5), par exemple. Dans le cas de la communication de données à caractère personnel, si l’entité qui reçoit les données à caractère personnel ne doit pas être considérée comme un «destinataire», les responsables du traitement de [l’institution de l'UE] peuvent toutefois contourner involontairement les règles [de l’institution de l'UE] concernant les limitations s’ils ne doivent pas se conformer à l’obligation générale de transparence, consistant à fournir certaines informations aux personnes concernées en vertu des articles 15 et 16 du règlement.
3. Le DPD a demandé au CEPD de fournir des orientations à ce sujet.

# ANALYSE JURIDIQUE

## Introduction

1. Dans le cadre de leurs activités, les institutions de l’UE, entre autres, collectent, reçoivent, conservent, communiquent, manipulent d’une autre manière ou traitent des données à caractère personnel. Les personnes concernées ont le droit de savoir ce que les institutions de l’UE font de leurs données, c’est-à-dire à qui elles les communiquent. Les institutions de l’UE doivent donc, en principe, informer les personnes concernées sur les personnes physiques ou morales (y compris les autorités publiques) qui sont les destinataires de leurs données à caractère personnel[[6]](#footnote-6).
2. Il existe toutefois des cas où, conformément au règlement, les institutions de l’UE ne sont pas en mesure d’informer la personne concernée sur un traitement (ou d’un destinataire, en particulier). C’est ce qui se produit lorsqu’une des dérogations prévues par le règlement s’applique. Par exemple, l'institution de l’UE n’informera pas la personne concernée si cette information est susceptible de rendre impossible ou de compromettre gravement la réalisation des objectifs du traitement[[7]](#footnote-7) ou lorsque la communication des données à caractère personnel est expressément prévue par le droit de l’Union, qui prévoit des mesures appropriées visant à protéger les intérêts légitimes de la personne concernée[[8]](#footnote-8).
3. De même, l’institution de l’UE n’informera pas une personne concernée lorsqu’elle limite un droit en application de l’article 25 du règlement. Dès lors qu’un instrument juridique adéquat – c’est-à-dire du type mentionné dans les règles [de l’institution de l’UE] – existe, l’institution de l’UE limitera des droits, tels que la fourniture d’informations, dans certains cas et sous certaines conditions[[9]](#footnote-9).

## Définition d’un destinataire (ou non) – l’exemple de l’OLAF (dans certains cas)

1. L’article 3, paragraphe 13, du règlement définit la notion de «destinataire» comme suit:

«*la personne physique ou morale, l’autorité publique, le service ou tout autre organisme qui reçoit des données à caractère personnel, qu’il s’agisse ou non d’un tiers.*»

1. Cette disposition fournit également une définition d’une entité qui **ne doit pas être considérée comme un «destinataire»**:

«[...] **les autorités publiques** qui sont susceptibles de recevoir communication de données à caractère personnel **dans le cadre d’une mission d’enquête particulière conformément au droit de l’Union** ou au droit d’un État membre [...]; **le traitement** de ces données par les autorités publiques en question **est conforme aux règles applicables en matière de protection des données** en fonction des finalités du traitement» (soulignement ajouté).

1. Il s’ensuit que les autorités publiques qui reçoivent des données à caractère personnel conformément à une obligation légale aux fins de l’exercice de leur mission officielle, comme l’Office européen de lutte antifraude (OLAF), par exemple, ne sont pas des destinataires s’ils reçoivent des données à caractère personnel dans le cadre d’une enquête particulière[[10]](#footnote-10). Le fait que, dans de telles circonstances, l’OLAF n’est pas un destinataire ne doit toutefois pas être compris comme signifiant que les institutions de l’UE peuvent automatiquement négliger leurs obligations d’information à l’égard des personnes concernées.
2. Nous présentons ci-dessous quelques exemples pratiques de la manière dont [l’institution de l’UE] pourrait, dans la pratique, se conformer à ses obligations d’information à l’égard des personnes concernées, en fonction de son interaction avec l’OLAF.

### Situation nº 1: L’OLAF mène une enquête dans les locaux [de l’institution de l’UE]

1. Les règles [de l’institution de l’UE] prévoient que lorsque l’OLAF traite des données à caractère personnel conservées dans les locaux [de l’institution de l’UE], c’est-à-dire lorsque l’OLAF consulte des informations pertinentes qui y sont conservées[[11]](#footnote-11), par exemple, il agit comme responsable du traitement[[12]](#footnote-12). Le CEPD est d’accord avec cette interprétation.
2. En pareil cas, il n’y a pas communication de données à caractère personnel par [l’institution de l’UE] à l’OLAF[[13]](#footnote-13). L’OLAF collecte des données à caractère personnel auprès de [l’institution de l’UE]. Il incombe donc à l’OLAF de se conformer aux obligations découlant du règlement en ce qui concerne la fourniture d’informations aux personnes concernées, conformément aux articles 15 et 16 du règlement et, le cas échéant, d’appliquer sa décision interne sur les limitations au titre de l’article 25. [L’institution de l’UE] n’est pas tenue par une telle obligation dans ce cas.

### Situation nº 2: L’OLAF enquête sur un soupçon de corruption ou de fraude et [l’institution de l’UE] communique des données à caractère personnel à l’OLAF pendant cette enquête en réponse à une demande de l’OLAF

1. Si [l’institution de l’UE] divulgue des données à caractère personnel à l’OLAF en réponse à une demande de ce dernier dans le cadre d’une enquête en cours de l’OLAF[[14]](#footnote-14), l’OLAF est le responsable du traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l’enquête et il est donc tenu d’informer les personnes concernées de l’enquête, à moins qu'il n’applique une limitation en vertu de ses propres règles internes sur la question. Nonobstant cela, [l’institution de l’UE] est le responsable du traitement des données qu’elle détient et transmet à l’OLAF. Par conséquent, [l’institution de l’UE] devrait faire preuve d’une diligence raisonnable et évaluer soigneusement la demande de l’OLAF avant de communiquer les données à caractère personnel demandées[[15]](#footnote-15). En outre, les obligations d’information découlant des articles 15 et 16 du règlement s’appliquent, en principe, à cette communication.
2. Dans le même temps, les institutions de l’UE sont légalement tenues de veiller au respect de la confidentialité des enquêtes effectuées par l’OLAF *ainsi que* des intérêts légitimes des personnes concernées[[16]](#footnote-16).
3. C’est là qu’intervient l’article 3, paragraphe 13, du règlement: l’OLAF n’est pas considéré comme un destinataire lorsqu’il reçoit des données dans le cadre de ses enquêtes.
4. Toutefois, l’exclusion de certaines autorités publiques de la définition du destinataire énoncée à l’article 3, paragraphe 13, ne devrait pas être considérée isolément et vue comme une autre exception supplémentaire assez générale, prévue par le règlement et qui permettrait aux responsables du traitement d’échapper à leurs obligations d’information. Par conséquent, l’institution de l’UE se conformera à son obligation de respecter la confidentialité des enquêtes de l’OLAF et de tenir compte des intérêts légitimes des personnes concernées en recourant soit à des actes juridiques fondés sur les traités prévoyant la possibilité de limiter la fourniture d’informations aux personnes concernées, s’ils existent, soit à leurs propres décisions du type des dispositions pertinentes figurant dans les règles [de l’institution de l’UE][[17]](#footnote-17).
5. Les institutions de l’UE peuvent également appliquer les exceptions prévues par le règlement, si elles sont disponibles et appropriées (les institutions de l’UE, comme l’OLAF, dont l’activité essentielle est d’effectuer des enquêtes sur des soupçons de fraude, devraient avoir adopté des règles sur les limitations et ne pas appliquer d’exceptions, à tout le moins en ce qui concerne les personnes soupçonnées de fraude). C’est également le cas de [l’institution de l’UE], selon les règles de [l’institution de l’UE], avant de recourir à une limitation, le responsable du traitement vérifie si une exception s’applique[[18]](#footnote-18). Si aucune exception ne s’applique, [l’institution de l’UE] aura recours à une limitation de la fourniture d’informations, conformément aux articles correspondants des règles de [l’institution de l’UE], lorsqu’elle communique des informations à l’OLAF dans le cadre d’une enquête de ce dernier[[19]](#footnote-19).
6. Le CEPD est favorable au fait que les institutions de l’UE appliquent une limitation, indépendamment de la possibilité de recourir à une exception[[20]](#footnote-20) en pareil cas, étant donné que cela renforcerait l’exigence de protéger les intérêts légitimes des personnes concernées. Par conséquent, lorsque [l’institution de l’UE] répond à une demande de l’OLAF dans le cadre de l’une de ses enquêtes, [l’institution de l’UE] devrait, de son côté également, se demander s’il est nécessaire de limiter la fourniture d’informations à la personne concernée dans le cas d’espèce afin de protéger la confidentialité de l’enquête de l’OLAF correspondante[[21]](#footnote-21), qui protège davantage les personnes concernées (c’est-à-dire limité dans le temps, soumis à un contrôle, examiné par le DPD).
7. Les observations qui précèdent s’ajoutent, bien évidemment, à l’obligation faite à [l’institution de l’UE] de fournir, conformément à l’article 14 du règlement, aux personnes concernées des informations générales et transparentes, au moyen d’un avis général relatif à la protection des données publié sur son site web, indiquant clairement que [l’institution de l’UE] peut transmettre des données à caractère personnel aux autorités publiques, y compris l’OLAF, dans le cadre de ses activités[[22]](#footnote-22).

### Situation nº 3: [L’institution de l’UE] soupçonne un cas de corruption ou de fraude et communique des données à caractère personnel à l’OLAF qui n’enquête pas (encore) sur la question

1. Si [l’institution de l’UE] transmet des données à caractère personnel à l’OLAF en rapport avec un soupçon de cas de corruption ou de fraude sans qu’une enquête de l’OLAF soit en cours sur le même sujet, elle agit clairement comme le responsable du traitement de ces données à caractère personnel et les obligations d’information énoncées aux articles 15 et 16 du règlement s’appliquent donc de manière générale. Il n’est pas question ici de l’article 3, paragraphe 13, étant donné que l’OLAF ne recevrait pas les données «dans le cadre d’une enquête particulière», puisqu’une telle enquête n’aurait pas encore débuté.
2. Les institutions de l’UE sont légalement tenues de transmettre sans délai à l’OLAF toute information relative à d’éventuels cas de fraude, de corruption ou à toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union[[23]](#footnote-23).
3. Lorsqu’elle traite les données à caractère personnel d’une personne soupçonnée d’être impliquée dans un cas de corruption ou de fraude, [l’institution de l’UE] examinera la question de savoir si une exception à son obligation d’information s’applique ou si elle devrait recourir à une limitation afin de ne pas informer la personne concernée du traitement de ses données à caractère personnel et de leur transmission ultérieure à l’OLAF.
4. Par conséquent, dès que [l’institution de l’UE] a obtenu des informations personnelles suffisantes pour étayer un soupçon de fraude et transmet ces informations à l’OLAF, elle devra (continuer à) appliquer l’exception ou (de préférence) une limitation, le cas échéant, afin de ne pas informer la personne concernée.
5. Les considérations qui précèdent s’ajoutent ici aussi à l’obligation faite à [l’institution de l’UE] de fournir aux personnes concernées, comme indiqué plus haut, des informations générales et transparentes, au moyen d’une déclaration de confidentialité générale publiée sur son site web, afin de permettre aux personnes concernées d’exercer leurs droits[[24]](#footnote-24).

# CONCLUSION

1. Eu égard à ce qui précède et dans une tentative de fournir des orientations claires en la matière, le CEPD souligne ce qui suit:
2. une autorité publique, telle que l’OLAF, ne sera considérée comme n’étant pas un destinataire que si elle reçoit des données à caractère personnel dans le cadre d’une de ses enquêtes particulières, conformément au droit de l’Union ou du droit des États membres (article 3, paragraphe 13, du règlement);
3. en pareil cas, lorsque l’OLAF demande la transmission de données à caractère personnel à [l’institution de l’UE], [l’institution de l’UE] n’informe pas les personnes concernées de cette transmission, conformément à l’article 3, paragraphe 13, et de l’article 16, paragraphe 5, point c), du règlement. [L’institution de l’UE] pourrait également décider d’appliquer une limitation du droit d’information dans de tels cas, étant donné que cela renforcerait la protection des intérêts légitimes des personnes concernées. En tout état de cause, un avis général d’information des personnes concernées doit être disponible, conformément à l’article 4, paragraphe 1, point a), et à l’article 14 du règlement. Dans ce cas, si les personnes concernées exercent leur droit d’accès, [l’institution de l’UE] appliquera une limitation, conformément à l’article 25 du règlement et aux règles de [l’institution de l’UE];
4. lorsque [l’institution de l’UE] transmet des données à caractère personnel à l’OLAF en dehors du cadre d’une enquête de ce dernier, elle devrait appliquer une limitation prévue par le droit de l’Union ou par les règles de [l’institution de l’UE] afin de ne pas informer les personnes concernées de la communication de leurs données à caractère personnel à l’OLAF.

Fait à Bruxelles, le 17 décembre 2021

***[signature électronique]***

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

1. Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l’Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) nº 45/2001 et la décision nº 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39). [↑](#footnote-ref-1)
2. La direction générale de la concurrence (DG COMP) de la Commission européenne ou l’Office européen de lutte antifraude (OLAF), par exemple. [↑](#footnote-ref-2)
3. Voir la page 7 du document «Activités d’enquête des institutions européennes et RGPD» du 22 octobre 2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. [...] [↑](#footnote-ref-4)
5. [...] [↑](#footnote-ref-5)
6. *Voir article 15, paragraphe 1, point d), et article 16, paragraphe 1, point e), du règlement.* [↑](#footnote-ref-6)
7. *Article 16, paragraphe 5, point b), du règlement.* [↑](#footnote-ref-7)
8. *Article 16, paragraphe 1, point b), du règlement.* [↑](#footnote-ref-8)
9. *Voir articles 15, 16, et 25 du règlement.* [↑](#footnote-ref-9)
10. *Voir article 8 du règlement nº 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l’OLAF (ci-après le «règlement OLAF»).* [↑](#footnote-ref-10)
11. Conformément à l’article 4, paragraphe 2, du règlement. [↑](#footnote-ref-11)
12. [...] [↑](#footnote-ref-12)
13. [...] [↑](#footnote-ref-13)
14. *Article 8 du règlement de l’OLAF Le CEPD souligne qu’une enquête particulière devrait s’entendre d’une enquête ciblée et non de la divulgation des données à caractère personnel de l’ensemble du personnel afin de rechercher d’éventuels manquements.* [↑](#footnote-ref-14)
15. Voir considérant 21 du règlement: «Conformément au principe de responsabilité, lorsque des institutions et organes de l’Union transmettent des données à caractère personnel [...] à d’autres institutions ou organes, ils devraient vérifier si ces données à caractère personnel sont nécessaires à l’exécution légitime de missions relevant de la compétence du destinataire. En particulier, à la suite d'une demande de transmission de données à caractère personnel par le destinataire, le responsable du traitement devrait vérifier l'existence d'un motif valable justifiant le traitement licite des données à caractère personnel ainsi que la compétence du destinataire. Le responsable du traitement devrait également procéder à une évaluation provisoire de la nécessité de la transmission des données. Si des doutes se font jour quant à la nécessité de cette transmission, le responsable du traitement devrait demander au destinataire un complément d’informations. Le destinataire devrait veiller à ce que la nécessité de la transmission des données puisse être vérifiée ultérieurement». [↑](#footnote-ref-15)
16. *Article 10, paragraphe 3, du règlement OLAF.* [↑](#footnote-ref-16)
17. L’article 3, paragraphe 13, et l’article 25, paragraphe 1, du règlement, les articles 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles [...] à [...] des règles de [l’institution de l’UE]. [↑](#footnote-ref-17)
18. [...] [↑](#footnote-ref-18)
19. [...] [↑](#footnote-ref-19)
20. Telle que celle visée à l’article 16, paragraphe 5, point c), du règlement, par exemple («l’obtention ou la communication des informations sont expressément prévues par le droit de l’Union qui prévoit des mesures appropriées visant à protéger les intérêts légitimes de la personne concernée»). [↑](#footnote-ref-20)
21. [...] [↑](#footnote-ref-21)
22. Voir également l’article 4, paragraphe 1, point a), du règlement et l’article 8, paragraphe 1, du règlement OLAF. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Article 8, paragraphe 1, du règlement OLAF.* [↑](#footnote-ref-23)
24. Voir également l’article 16, paragraphe 6, du règlement et le point 64 des lignes directrices du groupe de travail «article 29» sur la transparence au sens du règlement (UE) 2016/679, adoptées le 29 novembre 2017 (telles que révisées en dernier lieu et adoptées le 11 avril 2018). [↑](#footnote-ref-24)