



WOJCIECH RAFAŁ WIEWIÓROWSKI
Contrôleur adjoint

M. Carlo des DORIDES
Directeur exécutif
Agence du GNSS européen (GSA)
Janovskeho 438/2
170 00 Prague 7
Holesovice (République tchèque)

Bruxelles, le 14 juin 2016
WW/XK/sn/D(2016)1272 C 2016-0262
Merci d'utiliser l'adresse edps@edps.europa.eu
pour toute correspondance

Objet: Avis de contrôle préalable du CEPD sur les «enquêtes administratives et procédures disciplinaires» de l'Agence du GNSS européen (dossier 2016-0262).

Monsieur,

Nous avons analysé votre notification, envoyée le 9 mars 2016, en vue d'un contrôle préalable, conformément à l'article 27, paragraphe 2, points a) et b), du règlement 45/2001 (ci-après le «règlement»), dans le cadre des enquêtes administratives et des procédures disciplinaires de l'Agence du GNSS européen (ci-après l'«Agence»).

En vertu de l'article 27, paragraphe 4, du règlement, le délai de deux mois au terme duquel le CEPD doit rendre un avis est applicable. Le CEPD doit dès lors rendre son avis au plus tard le 14 juin 2016¹.

Le 23 avril 2010, le CEPD a publié des lignes directrices concernant le traitement de données à caractère personnel dans le cadre d'enquêtes administratives et de procédures disciplinaires par les institutions et organes de l'UE (ci-après les «lignes directrices du CEPD»)². Sur cette base, le CEPD identifiera et examinera les pratiques de l'Agence qui ne semblent pas conformes aux principes énoncés dans le règlement ou dans les lignes directrices du CEPD, puis adressera à l'Agence les recommandations appropriées.

¹ La procédure a été suspendue le 10 mars 2016, conformément à l'article 27, paragraphe 4, du règlement, pour informations complémentaires. L'Agence a répondu le 6 avril 2016. Le projet d'avis a été transmis au DPD pour observations le 2 juin 2016, et les commentaires ont été reçus le 10 juin 2016.

² Ces lignes directrices sont en cours de révision.

1) Licéité des enquêtes administratives

La licéité du traitement doit être justifiée sur la base de l'une des cinq conditions légales prévues à l'article 5 du règlement.

En principe, les traitements liés aux enquêtes administratives et aux procédures disciplinaires peuvent être considérés comme licites en vertu de l'article 5, point a), du règlement.

L'article 5, point a), du règlement requiert le respect de deux conditions: le traitement doit être basé sur les traités ou sur un acte législatif de l'UE et il doit être nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public sur la base des traités. En ce qui concerne la condition de nécessité, les deux traitements liés aux enquêtes administratives et aux procédures disciplinaires sont, à l'évidence, effectués dans l'intérêt public puisqu'ils contribuent à la gestion des ressources et au bon fonctionnement de l'Agence³.

S'agissant de la base juridique, si l'article 86 du statut et son annexe IX définissent la base juridique des procédures disciplinaires, ils ne fournissent pas de base légale suffisamment détaillée pour la conduite d'enquêtes administratives. Dès lors, le CEPD recommande l'adoption d'une décision, d'une politique ou de règles d'exécution juridiquement contraignantes en ce qui concerne les enquêtes administratives. Cet acte législatif spécifique devrait définir la finalité d'une enquête administrative, établir les différentes étapes de la procédure à suivre, et détailler les règles et les principes à respecter dans le cadre d'une enquête ou d'une procédure disciplinaire. L'acte législatif devrait en outre définir les modalités du processus d'enquête et assurer la sécurité juridique, les garanties et la clarté nécessaires dans l'intérêt de l'Agence. Il devrait également permettre aux personnes participant à l'enquête de disposer des informations nécessaires concernant leurs droits et les modalités d'exercice de ceux-ci. Cet acte législatif pourrait ensuite servir de base juridique spécifique pour les enquêtes administratives, laquelle base juridique fait défaut pour l'instant.

Après avoir reçu les commentaires du DPD de l'Agence, la Commission envisage d'adopter des règles d'exécution sur les enquêtes administratives et les procédures disciplinaires. L'Agence souhaite attendre que ces règles soient adoptées afin de les appliquer par analogie, à la lumière de l'article 110, paragraphe 2, du statut⁴.

Recommandation:

L'Agence devrait appliquer les règles d'exécution de la Commission par analogie dès leur adoption.

Dans l'intervalle, si l'ouverture d'une enquête administrative s'avérait nécessaire, l'Agence devrait consulter le CEPD avant que des données à caractère personnel ne soient traitées dans le cadre de l'enquête.

2) Respect des principes de nécessité et de proportionnalité lors de la collecte des données

³ Voir également le considérant 27 du règlement.

⁴ «Les règles d'exécution du présent statut qui sont adoptées par la Commission [...] s'appliquent par analogie aux agences».

À la lumière de l'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement⁵, les enquêteurs devraient appliquer rigoureusement les principes de nécessité et de proportionnalité lors du choix de la méthode d'enquête. Le principe de la minimisation des données devrait être respecté à tous les stades de l'enquête, quelle que soit la méthode retenue. Les enquêteurs devraient limiter la collecte d'informations personnelles aux données directement pertinentes et nécessaires à la finalité de l'enquête ou de la procédure disciplinaire. En outre, ils ne devraient conserver les informations que pendant la durée nécessaire à la réalisation de cet objectif. En d'autres termes, les enquêteurs ne devraient recueillir que les données à caractère personnel dont ils ont réellement besoin, et ils ne devraient pas les conserver plus longtemps qu'il n'est nécessaire.

L'Agence devrait consulter son DPD à ce sujet et tenir compte des orientations et des conseils pratiques formulés par ce dernier.

Les moyens utilisés pour collecter les données dans le cadre d'une enquête ou d'une procédure disciplinaire sont plus ou moins intrusifs.

Ainsi, par exemple, l'*audition* de la personne faisant l'objet de l'enquête, des témoins et de la victime représente généralement une solution proportionnée. Elle constitue en effet le moyen le moins envahissant et le plus transparent de mener une enquête et d'établir les faits allégués dans le cadre de l'enquête.

Lors de la collecte *d'informations sur papier*, les enquêteurs devraient envisager d'expurger les informations excessives ou dénuées de pertinence pour l'enquête.

Si des *informations électroniques* concernant la personne faisant l'objet de l'enquête constituent des éléments de preuve nécessaires et pertinents pour l'enquête, le service informatique devrait être chargé de mettre en œuvre les aspects techniques de la collecte suivant les instructions des enquêteurs. Le nombre de responsables informatiques autorisés devrait être strictement limité (selon le principe du besoin d'en connaître). La requête des enquêteurs devrait être suffisamment précise afin que le service informatique ne collecte que des informations spécifiques et pertinentes.

Si l'Agence considère que des informations sur les *connexions internet* et l'*utilisation du courrier électronique et du téléphone* sont nécessaires dans le cadre d'une enquête, les enquêteurs devraient dresser la liste des *données de trafic* dont ils ont besoin; si ces informations doivent être traitées en vue de la gestion du budget de télécommunications et du trafic (c'est-à-dire pour une enquête portant sur les données de trafic téléphonique d'un membre du personnel⁶), elles peuvent être conservées pendant une durée maximale de 6 mois après la collecte, ou même pendant une durée plus longue afin de protéger une enquête en cours, ou afin d'établir ou de défendre un droit dans le cadre d'une action en justice pendant

⁵ «Les données à caractère personnel doivent être adéquates et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et/ou traitées ultérieurement».

⁶ L'expérience pratique démontre qu'il est difficile d'établir une distinction entre les données de trafic relatives à l'usage privé et les données de trafic relatives à l'usage professionnel. Le fait qu'un numéro de téléphone particulier soit désigné comme un numéro privé par l'auteur n'exclut pas, en soi, que ce numéro puisse être pertinent pour l'enquête. La politique de l'institution devrait explicitement autoriser les enquêteurs à collecter des données de trafic sans faire de distinction entre les données marquées comme professionnelles et les données marquées comme privées, et les mêmes règles devraient s'appliquer à ces deux types d'usage.

devant un tribunal⁷. Ceci devrait être précisé en faisant référence à la clôture de l'enquête, soit 6 mois après la clôture.

Recommandation:

L'Agence devrait faire en sorte que les règles de protection des données relatives aux différents moyens utilisés pour collecter des éléments de preuve potentiels pour l'enquête soient définies dans un manuel comportant des orientations spécifiques, lequel pourrait être inclus dans l'acte législatif spécifique mentionné ci-dessus (c'est-à-dire une politique générale/une décision/des règles d'exécution).

3) Délais de conservation

Les données à caractère personnel doivent être conservées 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 conformément à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement⁸.

Le CEPD révisé actuellement ses lignes directrices existantes et a réexaminé la question des délais de conservation au regard de trois scénarios possibles:

i) *Dossier d'enquête préliminaire ou dossier d'enquête sans suivi:* Lorsque l'Agence procède à une évaluation préliminaire des informations collectées (notamment par le biais d'entretiens avec les personnes concernées) et que le dossier est rejeté. En pareil cas, l'Agence devrait immédiatement effacer toutes les informations collectées, au plus tard un mois après avoir pris la décision de ne pas ouvrir d'enquête. Dans ce cas, le membre du personnel peut demander qu'une copie de cette décision soit versée à son dossier personnel; toutefois, la procédure normale est l'effacement des données⁹.

ii) *Dossier d'enquête:* Lorsque l'Agence ouvre une enquête et adopte une décision nécessitant un suivi, elle doit mettre en place une période de conservation nécessaire et proportionnée au regard de la nature de l'enquête et d'un éventuel traitement ultérieur (c'est-à-dire en tenant compte du délai de recours légal ouvert aux personnes concernées). Normalement, une période de 2 ans à compter de la clôture de l'enquête peut être considérée comme une période de conservation nécessaire. Une période de 5 ans paraît excessive au regard des finalités susmentionnées.

iii) *Dossier disciplinaire (dans le cas où l'Agence est en charge de la procédure disciplinaire):* L'Agence peut mettre en œuvre une procédure disciplinaire avec l'aide d'enquêteurs internes et/ou externes. Lorsque toutes les voies de recours possibles ont été épuisées, une période maximale de 5 ans après l'adoption de la décision finale constitue généralement une période de conservation appropriée. Si l'Agence a besoin de conserver les données disciplinaires pendant plus de 5 ans, elle doit motiver sa décision par des raisons spécifiques et justifiées. Conserver les données disciplinaires pendant 20 ans ne semble plus nécessaire et paraît excessif au regard des finalités susmentionnées.

Recommandation:

⁷ L'article 20, paragraphe 1, point a), du règlement peut être applicable si le stockage des données de trafic constitue une mesure nécessaire pour assurer «la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales». Cette disposition devrait faire l'objet d'une interprétation stricte.

⁸ L'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement dispose que: «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».

⁹ Voir lignes directrices du CEPD, p. 5

L'Agence devrait établir une distinction entre différentes périodes de conservation, selon les scénarios possibles précités, et modifier la notification en conséquence.

4) Information de la personne concernée

La déclaration de confidentialité générale élaborée par l'Agence est une première étape importante mais insuffisante. Les données à caractère personnel doivent être traitées loyalement¹⁰. Afin de garantir l'impartialité et la transparence concernant les informations traitées dans le cadre d'une enquête particulière, les personnes concernées devraient être informées du traitement. L'Agence devrait dès lors leur remettre une *déclaration de confidentialité générale* dans les meilleurs délais, par exemple avant de débiter l'entretien. En principe, elle devrait les informer de l'ouverture et de la clôture de l'enquête administrative les concernant. Cette obligation concerne aussi bien l'ouverture formelle que l'étape suivante de l'enquête, par exemple lorsque les informations disponibles sont transmises à un conseil de discipline désigné par l'Agence. Les personnes concernées devraient également être informées de l'audition et de son résultat (inculpation ou non).

Contenu de la déclaration de confidentialité générale et spécifique:

À la lumière de l'article 11, paragraphe 1, point e), et de l'article 12, paragraphe 1, point e), du règlement, l'Agence devrait fournir des explications concernant la signification du droit de rectification dans le cadre d'une enquête administrative ou d'une procédure disciplinaire. Cela signifie que l'Agence devrait autoriser les personnes concernées à verser leurs observations à leur dossier, dans le cadre de l'enquête, et à y inclure des témoignages supplémentaires ou d'autres documents pertinents (c'est-à-dire un recours en justice ou une décision d'appel). Aux termes des articles 11, paragraphe 1, point f), sous ii), et 12, paragraphe 1, point f), sous ii), du règlement, l'Agence devrait établir clairement la distinction entre les trois différents scénarios et leurs périodes de conservation.

Recommandations:

L'Agence devrait expliquer, dans la déclaration de confidentialité, la signification du droit de rectification dans le cadre d'une enquête administrative ou d'une procédure disciplinaire, et indiquer les périodes de conservation applicables.

Rappel:

L'Agence devrait informer toutes les personnes concernées, par le biais d'une déclaration de confidentialité spécifique, de l'ouverture, des différentes étapes et de la clôture d'une enquête ou d'une procédure disciplinaire spécifique.

5) Éventuelles limitations aux droits d'information, d'accès et de rectification des personnes concernées:

Lorsque l'Agence informe toutes les personnes concernées du traitement spécifique des données à caractère personnel les concernant, elle devrait également les informer des éventuelles limitations de leurs droits d'information, d'accès et de rectification.

Par exemple, **informer** la personne de l'enquête ou de la procédure disciplinaire dont elle est l'objet à un stade précoce peut porter préjudice à l'enquête. Dans ce cas, l'Agence pourrait être amenée à limiter l'information de la personne faisant l'objet de l'enquête, afin de ne pas compromettre l'enquête ou la procédure disciplinaire¹¹.

¹⁰ Voir article 4, paragraphe 1, point a), du règlement.

¹¹ Voir article 20 du règlement concernant les exceptions et limitations.

Le **droit** d'une personne faisant l'objet d'une enquête **d'accéder** à l'identité d'un témoin peut être limité afin de protéger les droits et libertés des témoins. En outre, il convient de souligner que le droit d'accès fait référence aux données à caractère personnel du *demandeur*; il est possible, par exemple, que la décision finale ne comprenne pas les données à caractère personnel d'un témoin ou d'un lanceur d'alerte, auquel cas une demande d'accès de cette personne serait hors de propos. L'Agence devrait toutefois informer la personne faisant l'objet d'une enquête ou le demandeur des principales raisons qui motivent la demande de limitation et de leur droit de saisir le CEPD¹². Dans certains cas particuliers, il pourrait également être nécessaire de reporter cette information afin de ne pas porter préjudice au processus d'enquête¹³.

Dans ce contexte, le **droit de rectification** ne se réfère pas seulement aux inexactitudes factuelles; en cas de désaccord sur les appréciations formulées, l'ajout d'avis complémentaires, la mise en œuvre de procédures de contrôle, etc., constituent des mesures appropriées¹⁴.

L'Agence fait référence, dans la déclaration de confidentialité, à l'éventuelle application de l'article 20 du règlement. Le CEPD invite l'Agence à tenir compte des exemples de limitations précités et rappelle que dans le cas où l'Agence décide d'appliquer une limitation en matière d'information, d'accès et de rectification, etc., au titre de l'article 20, paragraphe 1, du règlement, ou de différer l'application de l'article 20, paragraphes 3 et 4¹⁵, cette décision doit être prise au cas par cas exclusivement. Dans tous les cas, l'Agence doit être en mesure d'apporter des preuves qui contiennent des raisons détaillées motivant cette décision (à savoir une décision motivée). Ces raisons doivent démontrer un réel préjudice porté à la procédure informelle ou une atteinte portée aux droits et libertés d'autrui, et doivent être étayées avant qu'il soit décidé d'appliquer quelque limitation ou report que ce soit¹⁶.

Rappel:

L'Agence devrait tenir compte des exemples de limitations de droits précités et s'assurer qu'en cas de limitation d'un droit, la décision de limiter ce droit est convenablement étayée.

Le CEPD attend de l'Agence qu'elle lui fournisse des informations sur les règles d'exécution prévues comme base juridique pour les enquêtes administratives et qu'elle lui fasse parvenir une version modifiée de la notification et de la déclaration de confidentialité **dans un délai de trois mois**, afin de démontrer qu'elle a mis en œuvre les recommandations formulées ci-dessus à cet égard.

Veillez croire, Monsieur, en l'assurance de ma considération distinguée.

(signé)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

¹² Voir article 20, paragraphe 3.

¹³ Voir article 20, paragraphe 5.

¹⁴ Par exemple: «ce n'est pas ce que j'ai dit lors de mon audition» plutôt que «c'est une conclusion erronée de la déclaration que j'ai faite lors de mon audition»; dans le dernier cas, les procédures de contrôle apparaissent comme le moyen approprié de résoudre les éventuels problèmes.

¹⁵ Aux termes de l'article 20, paragraphe 5, du règlement.

¹⁶ C'est le type de documents que le CEPD demande lorsqu'il mène des enquêtes sur des plaintes relatives à l'application de l'article 20.

Cc: M. Olivier LAMBINET, chef de l'administration
M^{me} Triinu VOLMER, déléguée à la protection des données