



Avis de contrôle préalable

«Procédure de signalement antifraude»

Dossier 2013-0884

La procédure de signalement antifraude mise en place par l'EACEA vise à analyser les informations relatives à des suspicions d'irrégularité ou de fraude, afin d'apprécier s'il existe des motifs suffisants pour que l'Agence transmette les informations à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), en vue d'une enquête approfondie, imputée au budget de l'UE, sur l'éventuelle fraude.

Bruxelles, le 4 juillet 2016

1. Procédure

Le 19 juillet 2013, le contrôleur européen de la protection des données (ci-après le «CEPD») a reçu de l'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (ci-après l'«EACEA») une notification de contrôle préalable au titre de l'article 27, paragraphe 2, point a), du règlement (CE) n° 45/2001 (ci-après le «règlement») concernant une procédure de signalement antifraude pour l'analyse et la communication de suspicions d'irrégularité et/ou de fraude à l'Office européen de lutte antifraude (ci-après l'«OLAF»).

Des informations supplémentaires et des modifications factuelles de la procédure ont été transmises au CEPD à un stade ultérieur¹.

Dans la mesure où il s'agit d'une **notification ex post**, le délai de deux mois pour l'adoption d'un avis par le CEPD ne s'applique pas.

2. Faits

La **base juridique** du traitement est le règlement n° 58/2003 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires; les règlements n° 2185/96 et n° 1073/99²; les décisions C (2013) 2488, 2013/776/UE³ et C(2013)9189⁴; le protocole d'accord général conclu entre l'Agence et sa DG de rattachement; le statut des fonctionnaires, article 22; la décision du Comité de pilotage de l'EACEA du 9 juin 2006⁵. La procédure antifraude interne⁶ a également été jointe à la notification.

La procédure a pour **objet** de signaler et d'analyser plus avant les informations relatives à des suspicions d'irrégularité et/ou de fraude, afin d'apprécier s'il y a lieu de transmettre ces informations à l'OLAF en vue d'une enquête approfondie, imputée au budget de l'UE, sur l'éventuelle fraude.

La procédure est décrite dans un document intitulé «*Procédure antifraude - Signalement des suspicions d'irrégularité/de fraude*» (ci-après la «procédure de signalement antifraude»). En bref, les membres du personnel sont tenus de rendre compte à leur chef d'unité de toute suspicion de fraude qui leur est signalée. Si les informations sont jugées sérieuses, le chef d'unité en informe le responsable antifraude de l'unité R2 (Finance, comptabilité, programmation). Si la suspicion de fraude est jugée suffisamment grave, le responsable antifraude convoque les services concernés de l'Agence. Les conclusions de la réunion

¹ Courriels de l'EACEA datés des 20 mai 2015, 3 juin 2015 et 16 décembre 2015. Voir également les demandes d'information du CEPD transmises par courriel les 13 mai 2015, 29 mai 2015 et 30 octobre 2015. Le délégué à la protection des données (ci-après le «DPD») de l'EACEA a également fourni des informations supplémentaires avec ses observations sur le projet d'avis de contrôle préalable qui lui a été adressé par le CEPD le 18 mai 2016 (cf. courriel de l'EACEA du 8 juin 2016).

² Règlement n° 2185/96 du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission; règlement n° 1073/99 du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF, qui a été abrogé et remplacé par le règlement (UE) n° 883/2013 du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF.

³ Décision d'application de la Commission du 18 décembre 2013 établissant l'«Agence exécutive Éducation, audiovisuel et culture» et abrogeant la décision 2009/336/CE (2013/776/UE).

⁴ Décision de la Commission du 18 décembre 2013 portant délégation à l'EACEA, telle que modifiée en dernier lieu par la décision de la Commission C(2016)1851 du 31 mars 2016.

⁵ Décision du Comité de pilotage de l'EACEA du 9 juin 2006 définissant les règles internes de prévention de la fraude, de la corruption et de toute activité illégale portant atteinte aux intérêts des Communautés.

⁶ Version du 28/02/2013.

conduiront soit **au classement du dossier**, qui, en cas de problème opérationnel, pourrait toutefois nécessiter un suivi au sein de l'(des) unité(s) opérationnelle(s) concernée(s), soit à la confirmation des **éventuelles irrégularités ou fraudes**. Dans ce dernier cas, l'EACEA établit un plan d'action. Dans ce contexte, l'EACEA ne peut procéder qu'à des vérifications internes de la fraude/l'irrégularité (les vérifications externes étant réservées à l'OLAF). Si, après vérification, la suspicion de fraude est jugée suffisamment grave, une demande d'enquête (à laquelle peut être joint tout document pertinent) est transmise à l'OLAF après consultation préalable de la DG de rattachement⁷. En attendant, l'EACEA peut prendre des mesures conservatoires à l'encontre de l'entité soupçonnée de fraude ou d'irrégularité (par exemple, identification des contrats concernés; contrôle renforcé de l'éligibilité des dépenses; demande de documents supplémentaires; réalisation d'un audit; suspension d'un paiement; inscription sur l'EDES, etc.). Cette dernière fait également l'objet d'un autre traitement (Early Warning System, devenu EDES, «Early Detection and Exclusion System» ou «système de détection et d'exclusion précoce», depuis le 1^{er} janvier 2016) qui n'est pas examiné dans cette notification. L'EACEA envisage de présenter une notification distincte à cet égard.

Les **informations à caractère personnel** traitées en cas de signalement de fraude/d'irrégularité externe comprennent notamment: les nom, adresse, adresse e-mail, numéros de téléphone; le poste et les fonctions exercées au sein de diverses entités; les données à caractère personnel figurant dans la proposition/l'offre faite au bénéficiaire des fonds et/ou dans le contrat conclu avec celui-ci, les comptes rendus d'avancement, les rapports intérimaires et financiers prévus par les conventions de subvention (coûts de personnel, feuilles de présence, fiches de paie, etc.); les informations sur la conduite de la personne à l'origine des éventuelles irrégularités; les données à caractère personnel figurant dans les fichiers de l'entité juridique et du compte bancaire; les données relatives à d'autres subventions/contrats gérés par d'autres services de la Commission et impliquant l'entité ou la personne concernée.

En cas de signalement de fraude/d'irrégularité interne, les informations suivantes peuvent être recueillies: nom, adresse, adresse e-mail, numéros de téléphone; CV, descriptif de poste; informations sur la conduite de la personne à l'origine des éventuelles irrégularités; rapports d'évaluation et de stage contenant des informations ou des preuves pertinentes liées au comportement passé et actuel faisant l'objet de l'enquête.

Les personnes morales et **physiques** concernées par le traitement sont des entités externes, par exemple des bénéficiaires, des partenaires ou des prestataires participant à des projets financés par l'UE, ainsi que leurs représentants ou les personnes physiques qui leur sont liées. Dans le cadre d'une enquête interne sur une fraude/irrégularité, les individus concernés peuvent être des membres du personnel de l'EACEA, actifs ou non. Les lanceurs d'alerte, les informateurs et les témoins sont également mentionnés dans la notification.

Des informations générales sont fournies par le biais d'une **déclaration de confidentialité spécifique** à publier sur le site internet et l'intranet de l'EACEA. En outre, lorsque des mesures conservatoires sont prises par l'ordonnateur compétent (c'est-à-dire le directeur/chef du département/chef d'unité de l'unité opérationnelle chargée de la gestion des fonds concernés), la partie concernée est informée de ces mesures dans une décision motivée. Cependant, afin de protéger la confidentialité des enquêtes de l'OLAF, le cas échéant, l'ordonnateur compétent ne justifie pas sa décision sur la base de l'enquête, mais sur la base des éléments ayant donné lieu

⁷ Selon la notification et l'article IV.D.2 de la procédure antifraude, l'EACEA informe l'OLAF même lorsqu'il n'y a pas de suspicion de fraude. Toutefois, le responsable du traitement a indiqué à un stade ultérieur (cf. courriel du 16 décembre 2015) que cela n'était plus le cas, la pratique ayant changé entre-temps.

à la suspicion⁸. Lorsque l'EACEA communique à l'OLAF des suspicions de fraude concernant un individu, il appartient à l'OLAF d'informer cette personne de l'enquête dont elle fait l'objet. Dans le cas où l'EACEA conclut qu'il n'y a pas de suspicion de fraude, l'EACEA ne fournit pas non plus d'informations spécifiques aux personnes concernées; elle fait référence, *a maiore ad minus*, à la pratique de l'OLAF consistant à publier une déclaration de confidentialité sur son site web. La fourniture d'informations spécifiques aux personnes concernées dans des dossiers classés sans suite nécessiterait en effet des efforts disproportionnés⁹.

Les personnes ayant accès aux données et les **bénéficiaires des données** concernent, selon le principe du besoin d'en connaître, un nombre limité d'agents de l'EACEA¹⁰ et de cabinets juridiques externes¹¹. En ce qui concerne la direction générale de rattachement, les bénéficiaires sont le directeur, le chef d'unité (le cas échéant) et le responsable antifraude. Au sein de l'OLAF, les bénéficiaires sont le chef d'unité et les sélectionneurs/enquêteurs chargés du dossier. Les données peuvent également être cédées aux autorités nationales par l'intermédiaire de l'OLAF (qui est le seul interlocuteur auprès de ces autorités¹²) et aux utilisateurs de l'EDES en cas de signalement d'une entité figurant dans la base de données de l'EDES (l'ex «Early Warning System»).

Le **délai de conservation** diffère selon les mesures qui sont prises:

- dossiers analysés par l'EACEA mais non transmis à l'OLAF (suspicion de fraude insuffisante)¹³: 5 ans après la mise en œuvre des mesures prises par l'ordonnateur compétent pour régler un problème opérationnel, le cas échéant, ou 5 ans après le classement sans suite en l'absence de toute mesure;
- dossiers transmis à l'OLAF mais classés sans suite ou clôturés par l'OLAF sans aucune recommandation: 5 ans après la mise en œuvre des mesures conservatoires prises en parallèle par l'ordonnateur compétent ou 5 ans après le classement sans suite en l'absence de mesures prises par l'ordonnateur compétent;
- dossiers transmis à l'OLAF et clôturés par l'OLAF avec des recommandations de suivi: 5 ans après la mise en œuvre des actions recommandées par l'OLAF en l'absence de mesures prises par l'ordonnateur compétent ou 5 ans après la mise en œuvre des deux actions si l'ordonnateur compétent a pris des mesures additionnelles ou complémentaires.

⁸ Voir section VI.1.A de la procédure de signalement antifraude.

⁹ Voir l'avis du CEPD du 3 octobre 2007 sur le traitement des dossiers classés sans suite par l'OLAF (dossier 2007-205) et l'avis du 3 février 2012 sur les procédures actualisées de l'OLAF (dossiers 2011-1127, 2011-1129, 2011-1130, 2011-1131 et 2011-1132).

¹⁰ À savoir:

- le directeur, le chef de département, le chef d'unité et un nombre limité d'agents de l'unité chargés de la gestion des fonds concernés, ainsi que le responsable antifraude, le directeur juridique et le chef de secteur ex post;
- dans des cas très limités, les données peuvent également être communiquées au service juridique (chef d'unité) et aux autres directions générales (chefs d'unité/responsables antifraude) lorsque la suspicion concerne également une entité ou des fonds gérés par ces autres services (*ces deux entités ne sont pas mentionnées dans la notification mais elles ont été ajoutées à un stade ultérieur par l'EACEA - voir courriel de l'EACEA du 16 décembre 2015*), ainsi qu'au chef de l'unité des Ressources humaines en cas d'irrégularité ou de fraude interne (*la notification mentionne également l'IAC (l'auditeur interne), mais celui-ci n'existe plus, cf. courriel de l'EACEA du 16 décembre 2015*).

¹¹ Le contrat de service comporte une clause de confidentialité.

¹² Voir section VII.A.1 de la procédure de signalement antifraude.

¹³ Comme mentionné ci-dessus (note de bas de page n° 6), l'EACEA n'informe plus l'OLAF des dossiers classés sans suite.

[...]

3. Analyse juridique

3.1. Contrôle préalable

Le traitement de données à caractère personnel est effectué par une Agence de l'Union européenne et est réalisé, au moins en partie, à l'aide de procédés automatisés. Par conséquent, le règlement est applicable.

L'EACEA traite des informations relatives à des suspicions d'infractions liées à d'éventuelles fraudes et évalue des aspects de la personnalité afin de décider si les informations doivent être transmises à l'OLAF. Ainsi, le traitement présente des risques spécifiques et fait l'objet d'un contrôle préalable¹⁴.

3.2. Base juridique

En décembre 2015, l'EACEA a annoncé quelques changements mineurs dans la procédure (à savoir la modification des bénéficiaires, le fait que les dossiers dans lesquels l'EACEA considère que la suspicion de fraude est insuffisante ne soient plus transmis pour information à l'OLAF, et l'utilisation de courriels cryptés à titre de mesure de sécurité supplémentaire). Toutefois, ces changements ne sont indiqués ni dans le manuel relatif à la procédure antifraude de l'EACEA, ni dans la notification.

Recommandation

1. Mettre à jour le manuel relatif à la procédure de signalement antifraude de l'EACEA et la notification afin de tenir compte des changements factuels intervenus dans la procédure depuis la date de la notification.

3.3. Catégories particulières de données

L'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement exige que les données à caractère personnel soient adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et/ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.

Il est possible que l'EACEA reçoive, peut-être involontairement, des informations ne présentant aucun intérêt/pertinence pour l'enquête et qui concernent également des catégories particulières de données au titre de l'article 10, paragraphe 1, du règlement (même s'il est affirmé dans la notification qu'aucune donnée de ce type n'est traitée).

Les données à caractère personnel et, en particulier, les catégories particulières de données qui ne sont pas pertinentes aux fins d'enquêter sur une fraude ne devraient pas être traitées ultérieurement.

¹⁴ L'article 27 du règlement soumet au contrôle préalable du CEPD les traitements susceptibles de présenter des risques particuliers au regard des droits et libertés des personnes concernées du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités. L'article 27, paragraphe 2, du règlement énumère les traitements susceptibles de présenter de tels risques, et notamment au point a), les traitements de données relatives à des suspicions d'infractions et au point b), les traitements destinés à évaluer des aspects de la personnalité des personnes concernées, tels que leur comportement.

Rappel

L'EACEA devrait veiller à informer les agents du fait que les données qui ne sont pas pertinentes pour l'enquête ne devraient pas être traitées ultérieurement.

3.4. Conservation

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement, 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.

En ce qui concerne les dossiers qui ne seront pas transmis à l'OLAF et pour lesquels aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire, une période de conservation de 5 ans semble excessive au regard des informations disponibles.

Recommandation

2. L'EACEA devrait fournir des justifications supplémentaires quant à la nécessité de conserver les données pendant 5 ans, ou bien réévaluer la nécessité et établir une période nécessaire et proportionnée pour les dossiers non pertinents à transmettre à l'OLAF et pour lesquels aucune mesure interne n'est prise par l'EACEA.

3.5. Information de la personne concernée

Les articles 11 et 12 du règlement énumèrent les informations minimales à fournir aux personnes impliquées dans un cas présumé de fraude en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel.

S'agissant du **contenu**, qui doit respecter les articles 11 et 12 du règlement, le CEPD tient à souligner les points suivants:

- *identité du responsable du traitement* - le responsable du traitement est l'EACEA, et non le directeur de l'Agence. Le directeur, le chef de l'unité R2 «Finance, comptabilité, programmation» et le coordinateur antifraude sont les entités organisationnelles chargées du traitement des données à caractère personnel;
- *catégories de données traitées* - la déclaration de confidentialité ne comporte aucune mention à ce sujet;
- *destinataires* - la liste des destinataires figurant dans la notification ne correspond pas à celle indiquée dans la déclaration relative à la protection des données;
- *droits d'accès et de rectification* - l'EACEA devrait non seulement mentionner l'existence de ces droits, mais aussi expliquer comment les personnes concernées peuvent exercer leurs droits d'accès et de rectification. Ainsi, l'EACEA devrait mentionner les informations de contact de la personne/du service en charge du traitement, comme une adresse e-mail fonctionnelle. En outre, il est recommandé d'inclure les informations relatives au délai d'obtention d'une réponse (par exemple, 3 mois pour une demande d'accès à des données, absence de délai pour la rectification de données, etc.);
- *droit de saisir le CEPD* - les personnes concernées ont le droit de saisir à tout moment le CEPD¹⁵. Toutefois, la déclaration relative à la protection des données fait allusion à une procédure en deux étapes, avec la possibilité de soumettre le dossier au CEPD «*au cas où le*

¹⁵ Articles 11, point f), sous iii), et 12, point f), sous iii), du règlement.

litige ne serait pas résolu par le responsable du traitement ou par le délégué à la protection des données». Cette formulation pourrait laisser entendre que les personnes concernées sont obligées de se tourner d'abord vers le responsable du traitement ou le DPD. L'EACEA devrait éclaircir ce point en précisant que les personnes concernées sont invitées à tenter de résoudre le litige en s'adressant au responsable du traitement ou au DPD avant de déposer une plainte auprès du CEPD, mais qu'elles ont aussi le droit de saisir à tout moment le CEPD;

- *délais de conservation des données* - l'EACEA devrait préciser le point de départ de la période de conservation (le texte actuel fait simplement référence à «un délai maximum de 5 ans»). En outre, la période de conservation devrait être adaptée, au besoin, en ce qui concerne les dossiers irrecevables pour lesquels aucune mesure n'est prise (voir recommandation n° 2 ci-dessus).

Quant à la **disponibilité** de l'information, outre la publication d'une déclaration relative à la protection des données sur le site web et l'intranet de l'EACEA, l'EACEA informe les personnes concernées lorsque des mesures conservatoires sont prises à la suite d'une suspicion de fraude ou d'irrégularité. Cependant, les personnes concernées ne sont pas informées de l'enquête, mais seulement des mesures prises en conséquence.

En tant que responsable du traitement avant l'éventuel transfert du dossier à l'OLAF, l'EACEA devrait, par principe, veiller à ce que les personnes concernées soient informées lors de l'ouverture d'un dossier et jusqu'au transfert des données à l'OLAF. Il pourrait toutefois s'avérer nécessaire de limiter leur droit à l'information, dans la mesure où cette limitation pourrait être nécessaire pour garantir les exceptions visées à l'article 20 du règlement.

Pour les dossiers qui ne sont pas transmis à l'OLAF (suspensions de fraude graves), le CEPD comprend que l'EACEA délègue l'obligation d'informer à l'OLAF afin de ne pas nuire à l'enquête de ce dernier (exception fondée sur l'article 20, paragraphe 1, point a), du règlement). En revanche, pour les dossiers classés sans suite, l'EACEA devrait informer les personnes concernées; elle ne peut pas invoquer des efforts disproportionnés à cet égard. Elle pourrait toutefois reporter l'information provisoirement, par exemple si de nouveaux éléments concernant une éventuelle fraude sont attendus au sujet de la personne concernée (article 20, paragraphe 1, point a), du règlement), ou bien s'il existe un risque que l'individu en cause exerce des représailles à l'encontre d'une personne qui aurait signalé des suspicions à l'EACEA (article 20, paragraphe 1, point c), du règlement). Toute décision visant à limiter le droit à l'information devrait être prise au cas par cas, dûment documentée¹⁶ et régulièrement réexaminée.

Recommandation

3. Adapter ou compléter le contenu de la déclaration relative à la protection des données en ce qui concerne l'identité du responsable du traitement, les catégories de données traitées, la liste des destinataires, l'exercice des droits d'accès et de rectification, le droit de saisir le CEPD, ainsi que les délais de conservation des données.

Rappel

Informez les personnes concernées lors de l'ouverture d'un dossier de signalement antifraude (en leur adressant la déclaration de confidentialité en pièce jointe), à moins qu'une exception au droit à l'information ne soit applicable, auquel cas celle-ci doit être dûment documentée.

¹⁶ Voir les Lignes directrices du CEPD sur les droits des individus concernant le traitement des données à caractère personnel, 25 février 2014 - https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/14-02-25_GL_DS_rights_FR.pdf, notamment pages 27 et suivantes.

3.6. Transferts

Rappel

Respecter les exigences prévues à l'article 8, point b), du règlement lors du transfert de données à des cabinets juridiques externes représentant des tiers, et celles prévues à l'article 23 du règlement lors du transfert de données à des cabinets juridiques représentant les intérêts de l'EACEA.

3.7. Mesures de sécurité

[...]

* *
*

Afin de respecter le règlement, l'EACEA devrait mettre en œuvre les recommandations susmentionnées et informer le CEPD des mesures prises sur la base des recommandations formulées dans le présent avis dans un délai de **quatre mois**.

Fait à Bruxelles, le 4 juillet 2016

(signé)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI