



Avis n° 82/2019 du 3 avril 2019

Objet: Projet d'arrêté du gouvernement wallon portant dispositions diverses relatives à l'information, par un membre du personnel, d'une irrégularité au sein d'un service du gouvernement ou d'un organisme d'intérêt public auquel est applicable le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne (CO-A-2019-056).

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de Madame Alda Gréoli, Ministre de l'Action sociale, de la Santé, de l'Egalité des Chances, de la Fonction publique et de la Simplification administrative, reçue le 6 février 2019 ;

Vu le rapport de M. Debeuckelaere, Président et Directeur du centre de connaissance ;

Émet, le 3 avril 2019, l'avis suivant:

I. Objet de la demande

1. Le Ministre wallon de l'action sociale, de la santé, de l'égalité des chances, de la fonction publique et de la simplification administrative soumet pour avis à l'Autorité un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant dispositions diverses relatives à l'information par un membre du personnel d'une irrégularité au sein d'un service du Gouvernement ou d'un organisme d'intérêt public auquel est applicable le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la région wallonne.
2. Selon le système d'alerte envisagé, les membres du personnel de l'administration wallonne sont invités à informer leur « *réfèrent intégrité* » de la survenance d'une irrégularité, définie comme une infraction aux lois, décrets ou arrêtés, circulaires, règles ou procédures internes applicables à leurs services (article 1^{ier} *juncto* 5 du projet d'arrêté). Deux référents intégrité sont désignés par le Ministre wallon de la fonction publique, l'un pour les service du Gouvernement, l'autre pour les autres organismes wallons. Ils sont notamment tenus de respecter l'anonymat du membre du personnel leur ayant dénoncé des faits (Ibid).
3. Alternativement, le membre du personnel désireux de signaler une irrégularité peut également saisir le « *Centre* », défini comme un Centre d'intégrité pour l'ensemble des services du Gouvernement wallon et des organismes créés au sein du service de médiation commun à la Communauté française et à la Région, en vertu d'un futur accord de coopération modifiant l'accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne (cet accord était toujours en projet à l'heure de l'introduction de la demande relative au présent avis) (article 2 du projet d'arrêté).
4. L'Autorité relève ci-dessous quelques points du système d'alerte envisagé qui, de son avis, méritent clarification ou amélioration au regard notamment de la recommandation que la Commission vie privée avait publiée en la matière en 2006, à savoir, la Recommandation n° 1/2006 du 29 novembre 2006 relative à la compatibilité des systèmes d'alerte interne professionnelle avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (ci-après, la « *Recommandation systèmes d'alerte interne professionnelle* »), laquelle recommandation s'inspire de l'avis du Groupe 29 1/2006 relatif à l'application des règles de l'UE en matière de protection des données aux mécanismes internes de dénonciation des dysfonctionnements dans les domaines de la

comptabilité, des contrôles comptables internes, de l'audit, de la lutte contre la corruption et la criminalité bancaire et financière¹.

II. Examen de la demande d'avis

1. Applicabilité du RGPD

5. La mise en place d'un système d'alerte engendre une situation dans laquelle le RGPD trouve à s'appliquer dans la mesure où des données à caractère personnel seraient traitées de façon automatisée ou non au sens de l'article 4.2 du RGPD². A l'instar de la Commission vie privée dans sa Recommandation systèmes d'alerte interne professionnelle³, l'Autorité estime que, dans quasi la totalité des cas, l'utilisation d'un système d'alerte impliquera un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD⁴.

2. Base légale

6. Le système d'alerte professionnelle envisagé au sein de l'administration publique wallonne trouvera son fondement dans l'article 6.1.c du RGPD. En matière d'alertes professionnelles, une telle obligation légale doit ressortir d'une norme de droit belge (ou reconnue en droit belge) comme précisé dans la Recommandation systèmes d'alerte interne professionnelle.

3. Finalité

7. Les systèmes d'alerte professionnelle doivent décrire avec précision le type de signalements qui peuvent être effectués par le dénonciateur via le système d'alerte interne, ainsi que les limites de la portée du système (cf. *Recommandation systèmes d'alerte interne professionnelle*, p. 5). En l'occurrence, la portée des signalements envisagé est décrite avec précision, mais pose un problème de proportionnalité comme exposé sous le titre 4 ci-dessous.

¹ Cet avis est disponible via le lien suivant : https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=50083.

² Article 4.2 RGPD : «*traitement*», toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction

³ Recommandation n° 1/2006 du 29 novembre 2006 relative à la compatibilité des systèmes d'alerte interne professionnelle avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, p. 3.

⁴ Ces données seront parfois relatives à des condamnation pénales ou infractions au sens de l'article 10 du RGPD (voir la remarque à ce sujet sous le titre 8 sécurité des opérations de traitement).

4. Loyauté du gestionnaire de plaintes

8. Le ou les gestionnaires du système d'alerte doivent être indépendants dans l'exercice de leurs fonctions par rapport à leur organisation, et être protégés contre les pressions qu'ils pourraient subir notamment de la part de leur hiérarchie (cf. *Recommandation systèmes d'alerte interne professionnelle*, p. 6).
9. A cet égard, le système d'alerte envisagé prévoit des garanties : les deux référents intégrités désignés par le Ministre wallon de la fonction publique dépendent certes du fonctionnaire général du service dont ils proviennent, toutefois, ce dernier doit garantir que le référent intégrité puisse exercer sa fonction de façon indépendante et efficace, notamment, « *en le protégeant contre toutes influences et/ou pressions inappropriées de toute personne et de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, en particulier contre toutes les pressions visant à obtenir des informations concernant ou pouvant concerner l'exercice de sa fonction* », et en « *mettant les moyens nécessaires à sa disposition afin qu'il puisse exercer sa fonction de façon entièrement confidentielle* » (article 3 § 1^{er} et 2° du projet d'arrêté).
10. L'indépendance de l'examen réalisé par le référent intégrité devrait être renforcée par l'obligation qui lui est faite de transmettre les plaintes fondées à un organe extérieur, le « *Centre* ». L'Autorité réserve toutefois son appréciation et ses commentaires à l'égard de cet organe et de son fonctionnement étant donné que l'accord de coopération portant création de ce Centre ne lui a pas été soumis pour avis (et n'était pas finalisé au moment de l'introduction de la demande d'avis concernant l'avant-projet examiné ici). A cet égard, à titre anticipatif et sous toutes réserves, l'Autorité recommande que la procédure d'examen des notifications par le Centre soit basée sur des critères objectifs afin de garantir la répétabilité des décisions prises dans des circonstances similaires.

5. Proportionnalité

11. Les données personnelles traitées doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, en application de l'article 5.1.d du RGPD.
12. L'Autorité renvoie à cet égard à l'analyse de la proportionnalité des systèmes d'alerte réalisée par la Commission vie privée dans son avis n° 1/2006 du 29 novembre 2006 : le système

d'alerte doit être *subsidaire* et *facultatif* par rapport aux canaux de dénonciation prévus via selon la voie hiérarchique normale.⁵

13. L'Autorité est en effet d'avis que le système d'alerte envisagé doit être subsidiaire en ce sens qu'il ne peut s'agir que signalement de faits suffisamment graves qui ne peuvent être dénoncés par la voie hiérarchique normale, à savoir des « *infractions à la réglementation applicable à l'organisation concernée ou à des règles d'entreprise internes écrites (notamment dans les domaines financier, comptable ou pénal).* », s'agissant de « *dysfonctionnements sérieux –(sans être nécessairement des infractions) – mais néanmoins des faits ou des situations suffisamment graves qu'il faut dénoncer dans l'intérêt général ou dans celui d'une bonne gouvernance de l'organisation et pour lesquels le dénonciateur estime ne pas ou plus pouvoir suivre la voie hiérarchique normale, (par exemple lorsque le signalement précédent n'a pas été traité correctement par la hiérarchie, ou lorsque celle-ci est elle-même impliquée dans le problème signalé par le dénonciateur, ...).* »⁶.
14. A cet égard, l'Autorité estime que la description des faits susceptibles d'être rapportés via le futur système d'alerte est trop large, car non limitée à des cas graves ou non susceptibles d'être signalés par la voie normale. Ce système est en effet prévu pour rapporter des « *irrégularités* » définies comme « *l'exécution ou l'omission d'un acte par un membre du personnel, constituant une infraction aux lois, décrets, arrêtés, circulaires, règles internes et procédures internes qui sont applicables aux services du Gouvernement wallon ou aux organismes ainsi qu'aux membres de leur personnel* » (article 1 2°.a du projet d'arrêté).
15. Une solution possible pour limiter le champ de cette définition de manière compatible avec la Recommandation systèmes d'alerte professionnelle, serait de conditionner cette définition à la survenance d'un des paramètres énoncés aux paragraphes b, c et d de l'article 1ier de l'arrêté, lesquelles dispositions font référence à des risques inacceptables pour la vie, la santé, ou la sécurité, ou encore à des manquements graves, ou encore à des cas où un membre du personnel aurait sciemment ordonné ou conseillé de commettre de telles infractions. Le système d'alerte professionnelle serait alors limité aux occurrences où un ou plusieurs des paramètres suivants sont rencontrés :

« *b) l'exécution ou l'omission d'un acte par un membre du personnel, constituant une infraction aux lois, décrets, arrêtés, circulaires, règles internes et procédures internes qui sont applicables aux services du Gouvernement wallon ou aux organismes ainsi qu'aux membres de leur personnel ;*

⁵ « La Commission souligne le caractère strictement complémentaire du système d'alerte. Il ne peut s'agir que de signalements concernant des problèmes qui ne peuvent manifestement pas être traités par la voie hiérarchique normale et pour lesquels il n'existe pas de procédure ou d'organe spécifique réglementé légalement (pour ce dernier aspect, on peut par exemple penser à la problématique du harcèlement au travail ou du harcèlement sexuel). » Ibid., p. 6.

⁶ Ibid., p. 6.

b) l'exécution ou l'omission d'un acte par un membre du personnel, impliquant un risque inacceptable pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement ;

c) l'exécution ou l'omission d'un acte par un membre du personnel, témoignant manifestement d'un manquement grave aux obligations professionnelles ou à la bonne gestion d'une autorité administrative régionale ;

d) le fait qu'un membre du personnel ait sciemment ordonné ou conseillé de commettre une irrégularité telle que visée aux a), b) et c) ».

16. En outre, l'Autorité estime que le système d'alerte doit être facultatif en ce sens qu'il ne peut prévoir une obligation de dénoncer pour les membres du personnel concernés⁷. Or, dans le système d'alerte envisagé, tout signalement d'irrégularité passe par le référent intégrité, qui est ensuite chargé de renvoyer les membres du personnel vers l'instance compétente « *si l'atteinte suspectée à l'intégrité ne relève pas de la compétence du référent intégrité* » (article 4 du projet d'arrêté). Alternativement, le membre du personnel concerné peut également saisir directement le futur « *Centre* » (article 6 du projet d'arrêté). A cet égard, l'Autorité recommande de spécifier que le membre du personnel qui constate une irrégularité pertinente (à redéfinir comme recommandé ci-dessus au paragraphe 14), « *peut* » ou « *a la faculté* » d'en informer directement le référent intégrité, ou de saisir le Centre.

6. *Transparence et droit des personnes concernées*

17. L'avant-projet de décret prévoit que le référent intégrité non seulement propose au membre du personnel dénonciateur d'appliquer la procédure prévue par l'article 29 du Code d'instruction criminelle s'il estime disposer de suffisamment d'éléments pour conclure qu'il a acquis la connaissance d'un crime ou d'un délit, mais aussi qu'« *il en informe simultanément par écrit le Centre et le fonctionnaire général du service duquel une irrégularité a été constatée ou suspectée* » (article 6 § 2).
18. L'Autorité recommande de préciser que l'information de la personne ou du service mis en cause peut être reportée « *dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, en cas de risque de destruction de preuves)* »⁸.
19. L'Autorité précise que les membres du personnel susceptibles d'être impliqués dans le système d'alerte doivent être informés du champ d'application et des finalités du système d'alerte, de la procédure d'introduction et de traitement des signalements, des conséquences des signalements injustifiés et justifiés, de la manière dont ils peuvent exercer les droits prévus

⁷ Ibid., p. 5.

⁸ Ibid., p. 7.

aux articles 15 à 19 et 22 du RGPD (notamment, le droit d'accès, de rectification et de suppression), et doivent être informés des tiers à qui des données à caractère personnel concernant le dénonciateur et la personne mise en cause peuvent être transmises dans le cadre du traitement du signalement⁹. L'Autorité rappelle également que le dénonciateur et la (les) personne(s) mise(s) ne devraient pas pouvoir accéder à leurs données personnelles respectives excepté si ces personnes ont donné leur accord, ou en cas de signalement injustifié ou d'accusations calomnieuses du dénonciateur ou de faux témoignages d'un tiers¹⁰.

7. Désignation du responsable de traitement

20. Le responsable de traitement au sens de l'article 4(7) du RGPD des données personnelles traitées n'est pas identifié dans le texte soumis pour avis. Cette détermination est indispensable afin d'identifier les obligations et responsabilités de chaque acteur concerné et afin de permettre l'exercice des droits prévus aux articles 15 à 19 et 22 du RGPD.
21. L'Autorité suppose que le responsable des traitement des données collectées par les référents intégrité dans le cadre du projet de décret, est l'autorité compétente chargée de désigner les référents selon l'article 2 du décret, à savoir, le SPF fonction publique. Il appartient au demandeur de le préciser explicitement dans le texte de loi.

8. Délais de conservation

22. Le gestionnaire des plaintes doit veiller à ce que les données à caractère personnel soient conservées pour une durée n'excédant pas celle nécessaire au traitement du signalement, y compris les éventuelles procédures judiciaires et disciplinaires (y compris les délais de prescription y afférents) à l'encontre de la personne mise en cause (en cas de signalement justifié) ou à l'encontre du dénonciateur en cas de signalements injustifiés ou d'accusations calomnieuses¹¹. Il appartient au demandeur d'apporter ces précisions au sujet de ce délai de conservation dans le projet d'arrêté royal.

9. Sécurité des opérations de traitement

23. La sécurité au sens de l'article 32 du RGPD suppose également des garanties, notamment sur le plan de l'intégrité, de l'authenticité et de la disponibilité des données à caractère personnel

⁹ Voir Recommandation n° 1/2006 du 29 novembre 2006 relative à la compatibilité des systèmes d'alerte interne professionnelle avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, p. 7.

¹⁰ Ibid., p. 7.

¹¹ Ibid., p. 6.

ainsi que des garanties que les données à caractère personnel ne pourront pas être détruites de façon illégale lors du traitement du signalement. Il convient également de prévoir des garanties concernant la possibilité d'audit du traitement de données à caractère personnel (contrôle visant à savoir qui a fait quoi, avec quelles données à caractère personnel et à quel moment). Ces mesures doivent garantir un niveau de sécurité adéquat en tenant compte de la nature des données à protéger et des risques potentiels.

24. En outre, dans la mesure où les données personnelles faisant l'objet d'une alerte sont susceptible de constituer des infractions visées par l'article 10 du RGPD à titre de « *données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions* »¹², le responsable du traitement des données et, le cas échéant, son sous-traitant, doivent également établir une liste des catégories de personnes, ayant accès aux données à caractère personnel avec une description de leur fonction par rapport au traitement des données visées (article 10 § 2 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel). Cette liste doit être est tenue à la disposition de l'autorité de contrôle compétente.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité requiert que le demandeur tienne compte dans le projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant les dispositions diverses relatives à l'information par un membre du personnel d'une irrégularité au sein d'un service du Gouvernement ou d'un organisme d'intérêt public, des remarques suivantes :

- Paragraphe 14 : la description des faits susceptibles d'être rapportés via le futur système d'alerte est trop large et devrait être limitée à des cas graves ou non susceptibles d'être signalés par la voie normale ;

¹² « Il ne peut s'agir que de signalements relatifs à des faits suffisamment graves (infractions à la réglementation applicable à l'organisation concernée ou à des règles d'entreprise internes écrites (notamment dans les domaines financier, comptable ou pénal). Il doit donc s'agir de dysfonctionnements sérieux –(sans être nécessairement des infractions) – mais néanmoins des faits ou des situations suffisamment graves qu'il faut dénoncer dans l'intérêt général ou dans celui d'une bonne gouvernance de l'organisation et pour lesquels le dénonciateur estime ne pas ou plus pouvoir suivre la voie hiérarchique normale, (par exemple lorsque le signalement précédent n'a pas été traité correctement par la hiérarchie, ou lorsque celle-ci est elle-même impliquée dans le problème signalé par le dénonciateur, ...). » (CPVP, recommandation n° 1/2006 du 29 novembre 2006 relative à la compatibilité des systèmes d'alerte interne professionnelle avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, p. 6).

- Paragraphe 16 : spécifier que le membre du personnel qui constate une irrégularité pertinente (à redéfinir comme recommandé ci-dessus), « *peut* » ou « *a la faculté* » d'en informer directement le référent intégrité, ou de saisir le Centre ;
- Paragraphe 18 : préciser que l'information de la personne ou du service mis en cause peut être reportée dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, en cas de risque de destruction de preuves) ;
- Paragraphe 20 : désigner le(s) responsable(s) de traitement explicitement dans le projet de décret ;
- Paragraphe 22 : préciser le délai de conservation dans le projet d'arrêté.

(sé) An Machtens
Administrateur f.f.

(sé) Willem Debeuckelaere
Président,
Directeur du Centre de connaissances