



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 142/2022 du 19 juillet 2022

Objet : Avis concernant un avant-projet de loi *relative aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et au sein de la police intégrée* (CO-A-2022-134)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"), en présence de Madame Cédrine Morlière et de Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la 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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le 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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Madame Petra De Sutter, Vice-première Ministre et Ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste (ci-après : le demandeur), reçue le 13/05/2022 ;

Émet, le 19 juillet 2022, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 13/05/2022, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant les articles 38 - 58 de l'avant-projet de loi *relative aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et au sein de la police intégrée* (ci-après : le projet).
2. Le projet vise à transposer la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 *sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union* (ci-après : la directive) pour les organismes du secteur public fédéral en ce qui concerne l'obligation de l'autorité fédérale. Conformément au principe de subsidiarité, la directive complète les réglementations sectorielles européennes qui contiennent déjà des dispositifs d'alerte professionnelle, de façon à harmoniser vers le haut les standards minimums de protection. Par ailleurs, à la lumière du principe de proportionnalité, des standards minimums communs de protection sont également établis dans certains domaines de politique européenne où il est nécessaire de renforcer l'effectivité du droit en question ; où la pauvreté des signalements affecte l'effectivité du droit en question et où les manquements au droit de l'Union peuvent résulter en des atteintes sérieuses à l'intérêt général. Les domaines de politique visés par le système d'alerte sont énumérés à l'article 2, paragraphe 1^{er} de la directive. Toute violation relevant de l'un de ces domaines ne tombe néanmoins pas nécessairement sous le coup de la directive. Encore faut-il que la violation porte aussi atteinte à un 'acte de l'Union'. Cependant, la directive laisse aux États membres la possibilité d'étendre la protection au titre de droit national en ce qui concerne des domaines ou des actes *a priori* non visés par la directive.
3. Dans ce contexte, le projet donne lieu à un traitement de données à caractère personnel aussi bien des auteurs de signalement que de toute autre personne concernée et/ou tiers mentionnés dans le signalement, soit - dans le cadre d'un signalement interne - par l'organisme du secteur public fédéral concerné et/ou la police intégrée, soit - dans le cadre d'un signalement externe - par le médiateur fédéral, le Comité P ou le Comité R, soit par l'Institut Fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains (ci-après : IFDH) dans le cadre d'une divulgation publique.
4. Enfin, l'Autorité attire l'attention dans ce cadre sur son avis n° 69/2022 concernant un avant-projet de loi *sur la protection des personnes qui signalent des violations au droit de l'Union ou au droit national constatées au sein d'une entité juridique du secteur privé*¹. L'avant-projet de loi précité porte sur la transposition de la directive à l'égard des personnes physiques qui, dans un contexte professionnel, ont connaissance d'informations sur des violations (dans le secteur privé).

¹ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-69-2022.pdf>.

II. REMARQUE PRÉALABLE

5. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, une telle norme légale doit décrire les éléments essentiels des traitements allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique. Dans ce cadre, il s'agit au moins :

- de la (des) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
- de la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela soit clair).

Si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, la disposition légale doit également comprendre les éléments essentiels (complémentaires) suivants :

- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
- les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
- les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
- le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;
- l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

6. Le projet représente sans aucun doute une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées ; non seulement pour l'auteur de signalement mais aussi pour les personnes visées par le signalement (celles qui sont accusées d'avoir commis une violation). Ces personnes risquent en effet de lourdes sanctions, et dans le cas de signalements erronés, cela peut avoir des conséquences néfastes pour leur réputation et/ou la suite de leur carrière. Il sera dès lors nécessaire, quand c'est possible, de définir les éléments essentiels du traitement dans le projet.

7. Les dispositions qui concernent le traitement de données à caractère personnel et celles nécessaires pour pouvoir comprendre le contexte du traitement des données font l'objet d'un commentaire article par article repris ci-après. Dans ce cadre, l'Autorité souligne que le présent

avis concerne uniquement les traitements de données à caractère personnel qui relèvent du champ d'application du RGPD ; tout traitement visé, le cas échéant, par la Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil* ne relève pas de la compétence d'avis de l'Autorité.

III. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET

ARTICLE 1^{er}

8. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
9. L'article 1^{er}, § 2, deuxième alinéa du projet établit que la loi " vise à assurer un niveau élevé de protection aux personnes qui signalent des atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et dans la police intégrée". Comme déjà précisé ci-dessus, la directive est transposée à cet effet en droit national.
10. L'Autorité fait remarquer que contrairement à ce qui découle du formulaire de demande d'avis, la finalité de la loi dans son intégralité ne correspond pas purement et simplement à la finalité du (des) traitement(s) de données à caractère personnel introduit(s) par le projet. La finalité du traitement de données lors d'un signalement doit au contraire être déduite des articles 9 – 12², 13 - 22³ et 24⁴ du projet, à savoir la réception et le suivi⁵ de signalements concernant des violations au sens du projet afin d'évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement (ou la divulgation publique) et, le cas échéant, pour remédier à la violation signalée, y compris par des mesures telles qu'une enquête interne, une enquête, des poursuites, une action en recouvrement de fonds ou la clôture de la procédure. Si (et dans la mesure où) la personne qui effectue un signalement ou une divulgation publique respecte les conditions du projet, elle peut bénéficier de la protection conformément au chapitre 7 du projet.

² Procédure 'signalement interne'.

³ Procédure 'signalement externe'.

⁴ Procédure 'Divulgation publique'.

⁵ La notion de 'suivi' est définie à l'article 6, 22° du projet comme suit : " toute mesure prise par le destinataire d'un signalement, ou toute autorité compétente, pour évaluer l'exactitude des allégations formulées dans le signalement et, le cas échéant, pour remédier à l'atteinte à l'intégrité signalée, y compris par des mesures telles qu'une enquête préalable, une enquête, des poursuites, une action en recouvrement de fonds, ou la clôture de la procédure".

11. Comme déjà expliqué aux points 5 - 6 du présent avis, la finalité du traitement constitue un élément essentiel. En outre, compte tenu de l'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées et du nombre important d'entités par lesquelles des données peuvent être traitées dans ce cadre, il est nécessaire de disposer d'un référentiel clair pour la proportionnalité des données traitées. On ne peut donc pas se contenter de devoir déduire les finalités de plusieurs articles du projet. Les finalités concrètes et précises du traitement de données doivent être explicitement spécifiées, de préférence dans la section 2 du chapitre 6 du projet qui concerne le traitement des données à caractère personnel.

ARTICLES 2 - 4

12. Les articles 2 - 4 du projet définissent le champ d'application matériel du projet. Il est précisé que le projet ne s'applique qu'au signalement d'atteintes à l'intégrité⁶. Vis-à-vis de toutes les autres violations (dont par exemple le harcèlement moral ou sexuel au travail et toutes sortes de formes de discrimination), il est possible de recourir aux canaux de signalement généraux repris dans les dispositions légales et réglementaires et dans les dispositions européennes directement applicables, en ce compris les dispositions qui ont été adoptées en exécution de celles-ci. L'Autorité estime que les articles susmentionnés ne donnent lieu à aucune remarque particulière concernant le traitement de données à caractère personnel.

ARTICLE 5

13. L'article 5 du projet définit le champ d'application personnel du projet. Conformément à l'article 4, paragraphe 1^{er} de la directive, le projet de loi s'applique aux personnes physiques qui, dans un contexte professionnel, ont connaissance d'informations sur des violations. Le projet s'applique en premier lieu aux personnes ayant le statut de travailleur (ancien, actuel ou futur), comprenant les travailleurs dans une relation de travail atypique, tels que les travailleurs à temps partiel, les travailleurs à durée déterminée et les travailleurs intérimaires, les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés. En outre, le projet s'applique également aux travailleurs indépendants, actionnaires et membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'organisme du secteur public fédéral, y compris les membres non exécutifs et

⁶ L'article 2, § 1^{er}, deuxième alinéa du projet dispose ce qui suit : "*Constitue une atteinte à l'intégrité :*

1° l'exécution ou l'omission d'un acte qui constitue une menace pour l'intérêt général ou une atteinte à celui-ci, et qui :

- a) constitue une violation aux dispositions européennes directement applicables, aux lois, arrêtés, circulaires, règles internes et aux procédures internes qui sont applicables aux organismes du secteur public fédéral et leurs membres du personnel ; et/ou*
- b) implique un risque pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement ; et/ou*
- c) témoigne d'un manquement grave aux obligations professionnelles ou à la bonne gestion d'un organisme du secteur public fédéral ;*

2° le fait d'ordonner ou de conseiller sciemment de commettre une atteinte à l'intégrité telle que visée au 1°."

toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs. Le cas échéant, le régime de protection est élargi aux facilitateurs⁷ ; aux tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des membres de la famille des auteurs de signalement ; et aux entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel.

14. L'Autorité prend acte du champ d'application personnel du projet.

ARTICLE 7

15. L'article 7, § 1^{er} du projet définit les conditions auxquelles un auteur de signalement doit répondre pour bénéficier de la protection au sens du chapitre 7 du projet. Les auteurs de signalement sont protégés pour autant : "1^o qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les atteintes à l'intégrité étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations entraînent dans le champ d'application de la présente loi ; et 2^o qu'ils aient effectué un signalement soit interne conformément à l'article 9, soit externe conformément à l'article 13, ou aient fait une divulgation publique conformément à l'article 24.

Le premier critère est apprécié au regard d'une personne placée dans une situation similaire et disposant de connaissances comparables.

L'auteur de signalement ne perd pas le bénéfice de la protection au seul motif que le signalement effectué de bonne foi s'est avéré inexact ou infondé."

16. Il ressort de l'Exposé des motifs que la détermination de ces conditions a fait l'objet de vives discussions au niveau européen. Le contenu de l'article précité, qui est une transposition de l'article 6.1. de la directive, traduit le consensus entre les États membres, sans qu'aucune marge de manœuvre n'ait toutefois été laissée pour imposer des conditions de protection supplémentaires. Bien qu'un tel *modus operandi* puisse être défendu dans le cadre de l'harmonisation du droit des États membres, force est de constater que les conditions précitées sont moins strictes que celles résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Plus concrètement, le critère de la conviction raisonnable (que l'information est correcte) est issu du critère de motivation qui est utilisé par la CEDH ("*un acte commis en raison*

⁷ En la matière, l'Exposé des motifs précise que : "*La ligne de démarcation entre la notion de "facilitateur" et celle de "tiers" tient dans le concours apporté concrètement à l'auteur de signalement. Le facilitateur, comme son nom l'indique, facilite activement l'action de l'auteur de signalement. C'est le cas du collègue ou du proche qui prête son concours dans le vol de données subtilisées, dans l'exploitation des données ou encore dans la recherche d'un interlocuteur capable d'enquêter. C'est le cas également du représentant du personnel ou du représentant syndical, ou de la personne de confiance intégrité qui informe quant au cadre légal applicable et conseille l'auteur de signalement sur les modalités à suivre. Ils doivent à ce titre bénéficier de la protection établie par le projet de loi, sans préjudice de la protection dont ils bénéficient en leur qualité de représentants en vertu d'autres règles de l'Union et de règles nationales. À l'inverse, le simple "tiers" en lien avec l'auteur de signalement ne participe pas activement au signalement. Il risque néanmoins de faire l'objet de mesures de représailles uniquement par ricochet, en sa qualité de proche de l'auteur de signalement."*

*d'un grief ou d'une rancune personnels ou dans la perspective d'un avantage personnel, notamment financier, ne justifie pas un niveau de protection particulièrement élevé") étant donné que le législateur européen estime que "les motifs amenant les auteurs de signalement à effectuer un signalement devraient être sans importance pour décider s'ils doivent recevoir une protection⁸". Par ailleurs, il a également été renoncé, dans la directive, à 'l'obligation' pour l'auteur de signalement de toujours respecter la procédure par étapes (tout d'abord en interne, puis en externe, et seulement comme *ultimum remedium*, une divulgation publique). Conformément à la directive (et au projet), l'auteur de signalement pourra – à sa seule discrétion – "choisir le canal de signalement le plus approprié en fonction des circonstances particulières de l'affaire⁹".*

17. Sans se prononcer sur la question de savoir si le critère précité est souhaitable, l'Autorité déplore ce (potentiel) décalage entre le droit de l'Union européenne d'une part et la jurisprudence de la CEDH d'autre part. Étant donné qu'il n'existait aucune possibilité pour le législateur belge de définir un autre régime à cet égard, l'Autorité en prend acte.
18. Les paragraphes 2 et 3 de cet article transposent les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive et sont libellés comme suit : "*§ 2. Les canaux de signalement interne et externe auxquels s'applique la présente loi sont tenus d'accepter les signalements anonymes des atteintes à l'intégrité et d'en assurer le suivi.*
§ 3. Les personnes qui ont signalé ou divulgué publiquement des informations sur des atteintes à l'intégrité de manière anonyme, mais qui sont identifiées par la suite et font l'objet de représailles, bénéficient de la protection prévue au chapitre 7 pour autant qu'elles répondent aux conditions prévues au paragraphe 1^{er}."
19. Quant à la possibilité de faire un signalement anonyme, l'Autorité estime qu'un tel signalement doit rester exceptionnel dans la mesure du possible. Cette méthode complique non seulement la communication entre l'auteur de signalement et le destinataire du signalement (qui est nécessaire pour un suivi adéquat), mais elle peut en outre donner lieu à des abus dans le chef des auteurs de signalement et aux traitements illicites de données à caractère personnel y afférents. Bien que la responsabilité finale relative au traitement de données à caractère personnel repose toujours sur les responsables du traitement respectifs, l'auteur de signalement doit également faire preuve du sens des responsabilités qui s'impose ; un signalement peut en effet avoir des conséquences importantes pour les personnes visées.
20. À la lumière du principe de proportionnalité, il semble recommandé, sans préjudice des obligations existantes de prévoir un signalement anonyme sur la base du droit de l'Union, de limiter le droit

⁸ Voir le considérant 32 de la directive.

⁹ Voir le considérant 33 de la directive.

de faire un signalement anonyme aux cas dans lesquels les risques pour l'auteur de signalement l'emportent clairement sur les conséquences potentiellement négatives pour les personnes visées par le signalement.

ARTICLES 9 - 12

21. Les articles précités concernent l'obligation pour les organismes du secteur public fédéral de mettre en place pour leurs travailleurs des canaux de signalement interne, le cas échéant après consultation et en concertation avec les organisations syndicales, et de définir les procédures de signalement interne et de suivi.
22. Dans ce cadre, par souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur la recommandation n° 01/2006 *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*¹⁰ de la Commission de la protection de la vie privée, prédécesseur en droit de l'Autorité, qui souligne que toute consultation éventuelle avec les organisations syndicales ou les partenaires sociaux doit avoir lieu dans le respect de la législation relative au droit collectif du travail.
23. Par ailleurs, l'Autorité prend acte du fait que conformément à l'article 10, § 1^{er}, 2^e alinéa du projet, les organismes du secteur public fédéral sont libres d'ouvrir aussi les canaux de signalement interne à des personnes autres que les travailleurs qui sont en contact avec l'organisme en question et qui, dans le cadre de leurs activités professionnelles, font des constatations relatives à une atteinte à l'intégrité. En effet, vu qu'il n'y a pas d'obligation de suivre une procédure par étapes (voir le point 16 ci-dessus), la situation dans laquelle des canaux de signalement interne ne seraient pas ouverts à de telles personnes ne donne pas lieu à une érosion de leur droit à la protection conformément au projet.
24. L'article 10, § 2 du projet dispose que l'Audit Fédéral fait office de canal de signalement interne pour les organes stratégiques et les autorités administratives fédérales au sein desquelles aucun canal de signalement interne n'est établi. L'Autorité en prend acte.
25. Comme déjà confirmé à l'époque par la Commission de la protection de la vie privée¹¹, le signalement d'une violation entraînera pratiquement toujours un traitement de données à caractère personnel, ce qui est suffisant pour impliquer la nécessité de désigner un responsable du traitement. L'Autorité constate que le responsable du traitement n'est pas désigné

¹⁰ Consultable via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-1-2006.pdf>.

¹¹ Voir à cet égard la recommandation précitée n° 01/2006.

explicitement et, contrairement à la 'procédure externe', son identité ne peut pas être déduite du projet avec certitude. La désignation du responsable du traitement contribue à la transparence et facilite l'exercice des droits des personnes concernées tels que définis aux articles 12-22 du RGPD. La désignation du responsable du traitement doit en outre être adéquate au regard des circonstances factuelles. En d'autres termes, pour chaque traitement de données à caractère personnel, il faut vérifier qui poursuit effectivement la finalité et qui contrôle le traitement¹².

26. En principe, ce sera toujours l'organisme du secteur public fédéral lui-même qui agit en tant que responsable du traitement vis-à-vis des données qui sont traitées dans le cadre d'un signalement interne. Les travailleurs qui, au sein d'un organisme du secteur public fédéral, sont chargés du suivi des signalements peuvent donc uniquement être qualifiés de "*personne agissant sous l'autorité du responsable du traitement ou sous celle du sous-traitant*" au sens de l'article 29 du RGPD. Le fait que le responsable du traitement n'ait pas réellement accès aux données (cela compromettrait bien entendu le devoir de confidentialité du signalement) n'y change rien¹³. Afin d'éviter toute imprécision à ce sujet, l'Autorité demande de spécifier expressément dans le projet que lorsque la gestion du signalement est assurée par un (des) travailleur(s) de l'organisme du secteur public fédéral, c'est l'organisme du secteur public fédéral qui agit en tant que responsable du traitement.
27. Même lorsque conformément au projet, l'organisme du secteur public fédéral fait appel à un tiers pour la gestion du canal de signalement, ce sera l'organisme du secteur public fédéral qui agit en tant que responsable du traitement (et le tiers uniquement en tant que sous-traitant).
28. Ce qui précède n'affecte bien entendu en rien le devoir de confidentialité dans le chef des destinataires des signalements conformément à l'article 25 du projet ni les sanctions auxquelles ils s'exposent en cas de violation de cette obligation (voir l'article 40 du projet).
29. Enfin, l'article 12 du projet définit les modalités des procédures de signalement interne et de suivi. Conformément à l'article 10, § 1^{er}, 4^e alinéa du projet, les éléments concrets de la procédure doivent être élaborés par l'organisme du secteur public fédéral par voie de règlement ou de circulaire. Une même obligation existe dans le chef de l'Audit Fédéral lorsqu'il fait office de canal

¹² Tant le Comité européen de la protection des données que l'Autorité ont souligné que le concept de responsable du traitement devait être abordé dans une perspective factuelle. Voir dans ce cadre les Lignes directrices 07/2020 de l'EDPB *concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD* (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr (attention : cette traduction n'a actuellement pas encore été validée officiellement)) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement / sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/notions-de-responsable-de-traitement-sous-traitant-au-regard-du-reglement-eu-2016-679.pdf>).

¹³ Ce qui est confirmé dans les lignes directrices 07/2020 de l'EDPB *concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD*. Voir la note de bas de page n° 12.

de signalement interne, conformément à l'article 10, § 2 du projet¹⁴. Ces règlements, circulaires ou accords de coopération sont contraignants et doivent être publiés sur les sites Internet respectifs des organismes du secteur public fédéral, de l'Audit Fédéral ou de l'IFDH. Bien que les éléments de la procédure (tels qu'ils découlent de l'article 12 du projet) ne donnent lieu en soi à aucune remarque particulière concernant le traitement de données à caractère personnel, l'Autorité se demande toutefois dans quelle mesure il peut effectivement s'agir de règles 'contraignantes', vu la manière dont elles doivent être établies. Compte tenu de l'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, il est crucial que les règles de procédure concrètes relatives à la réception et au suivi d'un signalement soient identiques pour tout le monde. Ces règlements seront donc de préférence ancrés dans un arrêté royal. Dans ce cadre, l'Autorité souligne les lignes directrices du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD, *Lignes directrices relatives au traitement d'informations à caractère personnel dans le cadre d'une procédure d'alerte éthique*, décembre 2019¹⁵) qui se rapportent spécifiquement au traitement de données à caractère personnel dans le cadre de 'procédures d'alerte éthique'. Bien que ces lignes directrices visent en principe les institutions, organes et organismes de l'Union européenne, elles constituent à proprement parler une bonne source d'inspiration pour les instances ou autorités nationales.

ARTICLES 13 – 23

30. Ces articles définissent les modalités des canaux de signalement externe ainsi que les procédures y afférentes.
31. On peut déduire des articles susmentionnés que soit le médiateur fédéral, le Comité P ou le Comité R intervient en tant responsable du traitement à l'égard des données traitées dans le cadre du signalement externe d'atteintes à l'intégrité commises au sein respectivement des organismes du secteur public fédéral en général, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace visé par la loi du 10 juillet 2006 *relative à l'analyse de la menace* et du Service général du renseignement et de la sécurité ou de la Sûreté de l'État. Néanmoins, il semble recommandé de le définir explicitement dans le projet.
32. Le demandeur précise dans l'Exposé des motifs du projet que la mise en place des canaux de signalement externe au sein des organes collatéraux du Parlement fédéral constitue une garantie pour les critères requis par l'article 11, paragraphe 2, point a) de la directive pour l'indépendance

¹⁴ L'article 11, troisième alinéa du projet dispose à cet effet que : " L'Audit Fédéral détermine dans le partenariat permanent les éléments visés à l'article 12 par voie de règlement. En l'absence de ce règlement, il est déterminé par le Roi."

¹⁵ Consultables via le lien suivant : https://edps.europa.eu/system/files/2021-07/19-12-17_whistleblowing_guidelines_en_195_fr.pdf.

et l'autonomie des canaux de signalement externe au niveau de la réception et du traitement des informations sur les violations. L'Autorité en prend acte.

33. Conformément à l'article 14, § 2, dernier alinéa du projet, les canaux de signalement externe sont tenus de respecter leurs obligations en matière de secret professionnel lorsqu'ils fournissent un retour d'informations au sens du point 4° du premier alinéa du paragraphe 2 de ce même article. En la matière, l'Autorité fait remarquer que l'obligation de préserver la confidentialité, en ligne avec l'esprit du considérant 77 et l'article 13, paragraphe 3 de la directive, concerne l'intégralité de la procédure de réception et de suivi. Dans la mesure où l'article 14, § 2, dernier alinéa du projet donne (à tort) l'impression que ce n'est pas le cas, il semble recommandé d'adapter l'article précité comme suit : 'dans l'exercice de leurs compétences conformément au premier alinéa, les canaux de signalement externe sont tenus de respecter leurs obligations en matière de secret professionnel'.

34. Il résulte de l'article 14, § 3 du projet que : "*Toute autorité qui reçoit un signalement mais qui n'est pas compétente pour traiter l'atteinte à l'intégrité signalée est tenue de transmettre le signalement, dans un délai raisonnable et de manière sécurisée, à l'autorité qui est le cas échéant compétente, si elle est en mesure de déterminer celle-ci sur la base des informations disponibles, et d'informer l'auteur de signalement, sans retard, de cette transmission. Si l'autorité ayant reçu le signalement sait que d'autres autorités sont également compétentes, les informations contenues dans le signalement sont transmises à ces autres autorités compétentes, dans un délai raisonnable et de manière sécurisée.*"

Il est recommandé de définir dans le projet, ou le cas échéant par la suite dans un arrêté royal, la relation entre l'autorité destinataire et l' (les) (autre(s)) autorité(s) compétente(s). Plus concrètement, il convient de préciser quand et sous quelles conditions les différentes autorités interviennent comme responsable du traitement, sous-traitant ou responsable conjoint du traitement¹⁶.

35. L'article 15, § 2 du projet définit les informations que doit contenir le signalement, ce sont :

"1° le nom et les coordonnées de l'auteur de signalement, sauf si l'auteur de signalement opte pour un signalement anonyme ;

2° la date à laquelle le signalement est effectué ;

3° la nature de la relation de travail entre l'auteur de signalement et l'organisme du secteur public fédéral ;

4° le nom de l'organisme du secteur public fédéral concerné par l'atteinte à l'intégrité ;

¹⁶ S'il est question d'une responsabilité conjointe au sens de l'article 26 du RGPD, l'Autorité renvoie, en ce qui concerne ses conséquences pratiques, au point 2 de la deuxième partie des lignes directrices 07/2020 de l'EDPB *concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD*. Voir la note de bas de page n° 12.

5° la description de l'atteinte à l'intégrité ;

6° la date ou la période à laquelle l'atteinte à l'intégrité a eu lieu, a lieu ou aura lieu.

L'auteur de signalement inclut toutes les informations auxquelles il a accès et qui peuvent contribuer à l'évaluation de la présomption raisonnable de l'atteinte à l'intégrité."

36. À la lumière des remarques formulées à cet égard au point 47 dans l'avis n° 69/2022, l'Autorité se prononce favorablement quant à la désignation des catégories de données à caractère personnel qui seront (au moins) traitées dans le cadre du suivi d'un signalement. Concernant les données des personnes visées dans le signalement, l'Autorité souligne toutefois que ces données à caractère personnel doivent se limiter aux données pertinentes dans le cadre de la violation présumée, et ce bien entendu sans préjudice de l'obligation dans le chef des responsables du traitement de veiller au cas par cas au respect du principe de proportionnalité et au principe de minimisation des données conformément à l'article 5.1.c) du RGPD.
37. Ensuite, il découle des articles 18, § 1^{er}, 3^o et 19, deuxième alinéa, 5^o du projet que "*le nom, le rôle linguistique et les coordonnées des enquêteurs délégués par le canal de signalement externe et, le cas échéant, des experts qui les assistent dans l'exécution de l'enquête*" seront également traités. Vu les finalités poursuivies, le traitement de ces données à caractère personnel ne donne lieu à aucune remarque particulière.
38. Néanmoins, l'Autorité estime qu'une réglementation similaire doit être reprise en ce qui concerne les signalements internes (et le cas échéant les divulgations publiques) ou que le contenu de ces dispositions doit être transféré à l'article 26 du projet (qui traite de tous les traitements de données en vertu du projet).
39. Enfin, l'article 23 du projet, qui transpose l'article 14 de la directive, dispose que : "*Les canaux de signalement externe réexaminent leurs procédures de réception des signalements et de suivi régulièrement, et au minimum une fois tous les trois ans. Lors du réexamen de ces procédures, les canaux de signalement externe tiennent compte de leur expérience ainsi que de celle des autres autorités compétentes et adaptent leurs procédures en conséquence.*
- Dans ce cadre, les canaux de signalement externe dressent un rapport de synthèse anonymisé qu'ils transmettent au Parlement."*
40. Concernant le rapport anonymisé qui doit être transmis au Parlement fédéral, l'Autorité rappelle que l'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence. En la matière, il faut attirer l'attention sur la différence entre des

données pseudonymisées définies par l'article 4.5) du RGPD comme des données "*qui ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires*" et des données anonymisées qui ne peuvent plus par aucun moyen raisonnable être attribuées à une personne précise et que seules ces dernières ne constituent plus des données à caractère personnel et sont donc exclues du champ d'application du RGPD, conformément à son considérant 26¹⁷. Dès lors, eu égard à la définition de donnée à caractère personnel telle que figurant à l'article 4.1) du RGPD¹⁸, il convient de s'assurer que les standards élevés requis pour l'anonymisation sont bien atteints et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. En effet, le traitement de telles données, même pseudonymisées, doit être considéré comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD. Il résulte de ce qui précède que lorsqu'il sera question de pseudonymisation (et non d'anonymisation) :

- il conviendra de se référer aux rapports de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatifs aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation¹⁹ ;
- ce traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière²⁰.

ARTICLE 24

41. L'article 24, § 1^{er} du projet définit les conditions, outre celles déjà prévues à l'article 7, § 1^{er} du projet, auxquelles une personne qui fait une divulgation publique doit répondre pour bénéficier de la protection en vertu du projet. On distingue deux cas :

"1^o en cas de divulgation indirecte : la personne a d'abord effectué un signalement interne et externe, ou a effectué directement un signalement externe conformément aux chapitres 3 et 4, mais aucune mesure appropriée n'a été prise en réponse au signalement dans le délai visé à l'article 12, 6^o, ou à l'article 18, paragraphe 1er, alinéa 2 ; ou

2^o en cas de divulgation directe : la personne a des motifs raisonnables de croire :

a) l'atteinte à l'intégrité peut représenter un danger imminent ou manifeste pour l'intérêt général ; ou

¹⁷ Pour de plus amples informations, voir l'avis 05/2014 (WP 216) *sur les techniques d'anonymisation*, point 2.2.3, du Groupe 29, prédécesseur en droit de l'EDPB. https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf.

¹⁸ À savoir : "*toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée "personne concernée") ; est réputée être une "personne physique identifiable" une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale*".

¹⁹ ENISA : <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et https://www.enisa.europa.eu/publications/pseudonymisation-techniques-and-best-practices_fr.

²⁰ Il en va ainsi du principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de "*minimisation des données*" impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard, des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l'article 5, § 1, c) du RGPD.

b) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à l'atteinte à l'intégrité, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de l'atteinte à l'intégrité ou impliquée dans l'atteinte à l'intégrité.

L'alinéa 1^{er}, 1^o, n'est pas applicable lorsqu'aucun retour d'informations n'est fourni, conformément à l'article 12, alinéa 2."

42. Le paragraphe 2 de ce même article dispose que le régime de divulgation publique ne s'applique pas ou, mieux encore, ne porte pas préjudice à la réglementation relative au traitement de données à caractère personnel à des fins journalistiques conformément aux articles 85 du RGPD et 24 de la LTD, à savoir lorsqu'une personne révèle directement des informations à la presse en vertu des dispositions précitées.
43. Enfin, dans ce cadre, il faut attirer l'attention sur l'article 41, § 2, premier alinéa du projet qui dispose : "*Sans préjudice d'autres mesures prévues par la présente loi ou par d'autres dispositions légales ou réglementaires, sont punis conformément aux articles 443 à 450 du Code pénal les auteurs de signalement lorsqu'il est établi qu'ils ont sciemment signalé **ou divulgué publiquement** de fausses informations*". Ces personnes s'exposent dès lors aussi aux sanctions définies dans le RGPD. Dans ce cas, il est en effet question d'un traitement illicite de données à caractère personnel des personnes visées par la divulgation publique dans le chef de l'auteur de signalement (pour autant que la divulgation publique contienne de telles données). Bien entendu, cela n'empêche pas que si les autorités compétentes décident, suite à une divulgation publique, de lancer une enquête sur la ou les violations présumées, elles sont responsables des éventuels traitements de données à caractère personnel dans ce cadre.

ARTICLE 25

44. L'article 25 du projet transpose l'article 16 de la directive pour faire de la confidentialité une mesure essentielle *ex ante* afin de prévenir les représailles. Une telle mesure est aussi requise à la lumière du droit à la vie privée et à la protection des données. Bien que l'article 16 de la directive ne renvoie pas explicitement aux personnes concernées (lire : les personnes visées par le signalement), aux facilitateurs et aux tiers au sens de la directive, il est recommandé de leur réserver également un traitement confidentiel. Ceci découle aussi de l'article 9 de la directive selon lequel les canaux pour la réception de signalements internes doivent être conçus, établis et gérés "*d'une manière sécurisée qui garantit la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement et de tout tiers mentionné dans le signalement*". Dans ce cadre, l'Autorité prend acte de l'article 25,

§ 5 du projet qui dispose ce qui suit : "*Le cas échéant, les mesures de protection énoncées aux paragraphes 1^{er} à 3 s'appliquent également aux personnes visées à l'article 5, § 2, 1^o et 2^o.*"

45. L'identité de l'auteur de signalement et celle des autres personnes concernées ne peuvent en aucun cas être divulguées sans leur *consentement exprès et libre*²¹ à d'autres personnes que les membres du personnel autorisés compétents pour recevoir des signalements ou pour en assurer le suivi. Cela s'applique également pour toute autre information à partir de laquelle l'identité de l'auteur de signalement ou des autres personnes concernées peut être directement ou indirectement déduite. L'Exposé des motifs ajoute à cela qu'en leur qualité de responsables du traitement, les canaux de signalement interne et externe sont tenus de prendre des mesures techniques et organisationnelles appropriées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel. À cet égard, l'Autorité demande de spécifier expressément dans le projet quels actes constituent un '*consentement exprès et libre*'. Dans ce cadre, on peut se référer aux conditions d'un consentement valable au sens du RGPD²².
46. Toutefois, par dérogation à ce qui précède, l'identité de l'auteur de signalement (et des tiers) et toute autre information à partir de laquelle l'identité de ces personnes peut être déduite "*peuvent être divulguées uniquement lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée imposée par une législation spéciale dans le cadre d'enquêtes menées par des autorités nationales ou dans le cadre de procédures judiciaires, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée*". Dans ce cas, les personnes concernées en sont informées, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées. L'Autorité estime que l'exigence de disposer d'une obligation **explicite, nécessaire et proportionnée** en vertu du droit de l'Union ou du droit national offre suffisamment de garanties en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel. Une telle norme implique en effet *de facto* la présence d'une finalité légitime pour la divulgation de l'identité de l'auteur de signalement ou des personnes concernées. Il n'empêche bien entendu que toute norme qui crée un motif d'exception (et engendre ainsi une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées), conformément à l'article 36, paragraphe 4 du RGPD, lu conjointement avec l'article 57, paragraphe 1, c) et le considérant 96 de ce même règlement, doit avant tout être soumise à l'avis de l'Autorité.

²¹ Il est recommandé d'utiliser dans la version française du projet la même terminologie que dans le RGPD, à savoir '*consentement explicite et libre*' plutôt que '*consentement exprès et libre*'.

²² Voir à cet égard les Lignes directrices 05/2020 de l'EDPB *sur le consentement au sens du Règlement (UE) 2016/679*. Consultables via le lien suivant : https://edpb.europa.eu/system/files/1-1/eppb_guidelines_202005_controllerprocessor_final_fr.pdf.

ARTICLE 26

47. L'article 26 du projet concerne le traitement de données à caractère personnel en vertu du projet, y compris l'échange ou la transmission de données à caractère personnel par le biais de canaux de signalement externe.
48. Tout d'abord, l'Autorité souligne que le paragraphe 1^{er} de cet article ne présente aucune plus-value juridique :
- les alinéas 1^{er} et 2 confirment simplement l'applicabilité du RGPD, de la Directive (UE) 2016/680 et du Règlement (UE) 2018/1725, sans qu'il existe toutefois la possibilité d'exclure les traitements, échanges ou transmissions d'informations visé(e)s du champ d'application de la législation européenne précitée ;
 - le troisième alinéa est une paraphrase (partielle) du principe de responsabilité - plus précisément de l'article 25 du RGPD - et donne donc lieu à une violation de l'interdiction de retranscription du RGPD²³ ;
 - concernant le dernier alinéa, l'Autorité fait remarquer que la licéité d'un traitement nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement doit être évaluée à la lumière de la qualité de la législation qui crée cette obligation ou cette mission d'intérêt public. À cet effet, il faut vérifier si les éléments essentiels du traitement (voir les points 5 – 6) ont été suffisamment définis dans une norme légale. En l'occurrence, il n'existe en effet aucun doute quant à la base juridique sur laquelle repose le traitement.
- Le premier paragraphe de l'article 26 du projet doit donc être supprimé.
49. Comme déjà expliqué aux points 10 – 11 du présent avis, il est par contre recommandé de définir à l'article 26 du projet les finalités concrètes et précises du traitement.
50. En outre, à moins que des dispositions analogues ne soient reprises aux chapitres 3 (signalements internes et suivi) et 5 (divulgations publiques) du projet, il est recommandé de transférer les dispositions relatives à la définition des catégories de données à caractère personnel qui seront traitées dans le cadre de signalements externes (les articles 15, § 2, 18, § 1^{er} et 19 du projet) à l'article 26 du projet (voir également les points 35 – 38).

²³ L'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne en raison du fait qu'un tel procédé pourra "(créer) *une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur*". Voir : CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voir également : CJUE 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Service des impôts italien (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

51. Enfin, l'Autorité souligne l'obligation de prévoir, à la lumière de l'article 6.3 du RGPD, lu conjointement avec l'article 22 de la *Constitution*, un délai de conservation maximal des données à caractère personnel à traiter, en tenant compte des différentes finalités et des catégories de données. L'Autorité constate qu'à ce jour, un tel délai n'a pas été défini en fonction des finalités du traitement. Le délai de conservation conformément à l'article 27, § 1^{er} du projet porte en effet uniquement sur l'archivage des signalements (et ne constitue en outre pas un délai de conservation valable au sens du RGPD - voir ci-dessous le point 56). Il est donc nécessaire de prévoir un délai de conservation **maximal** dans le projet ou du moins de reprendre les critères permettant de définir ce délai de conservation. En outre, il convient de faire une distinction dans ce cadre entre les signalements qui donnent lieu effectivement à un suivi et les signalements qui sont déclarés irrecevables. Il va de soi que dans ce dernier cas, il convient d'appliquer un délai de conservation plus court.
52. Les paragraphes 2 à 5 inclus de l'article 26 du projet prévoient une limitation des droits des personnes concernées (aussi bien de l'auteur de signalement que de toute autre personne physique dont des données à caractère personnel sont traitées dans le cadre d'un signalement). Dans l'intérêt du suivi du signalement, de la confidentialité de l'enquête et du secret de celle-ci, les limitations concernent les droits visés aux articles 14 - 16 du RGPD.
53. L'article 23 du RGPD autorise en effet les États membres à limiter la portée des droits des personnes concernées, à condition toutefois que cette limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour atteindre une des finalités légitimes énoncées par l'article 23.1 du RGPD. Par ailleurs, toute mesure légale qui prévoit une telle limitation doit répondre aux formalités définies à l'article 23.2 du RGPD. En la matière, l'Autorité estime que **dans la mesure où les remarques ci-dessous sont prises en compte**, il s'agit d'une limitation licite des droits des personnes concernées :
- préciser davantage dans le projet les catégories de données à caractère personnel qui seront traitées (du moins en ce qui concerne les signalements internes) (voir également les points 35 – 38 et 50);
 - spécifier un délai de conservation explicite et particulier pour les données à caractère personnel qui font l'objet de la limitation ;
 - préciser la durée des limitations (actuellement, l'article 26, § 3, deuxième alinéa du projet indique uniquement quand les limitations prennent (peuvent prendre) cours). Il est en effet requis que la limitation des droits reste limitée à ce qui est strictement nécessaire aussi bien en ce qui concerne la portée **qu'en ce qui concerne la durée**²⁴.

²⁴ Avis n° 34/2018 du 11 avril 2018 concernant un avant-projet de loi *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016*

54. Quant aux éléments manquants, le demandeur peut se baser sur les articles 56, § 2 e.s. du projet qui ont trait à la limitation des droits des personnes concernées dans le contexte de signalements internes ou externes au sein des services de la police intégrée²⁵.

ARTICLE 27

55. Cet article concerne la transposition de l'article 18 de la directive et dispose que les entités juridiques du secteur privé²⁶ et du secteur public ainsi que les autorités compétentes doivent archiver tous les signalements reçus. Ces signalements ne peuvent pas être conservés plus longtemps qu'il n'est nécessaire et proportionné de le faire pour respecter les exigences du projet, de la directive ou de toute autre norme du droit européen ou national. L'archivage doit se faire dans le respect des exigences de confidentialité prévues à l'article 25 du projet et ne peut prendre la forme que d'un enregistrement de la conversation ou d'un procès-verbal précis de l'entretien, établi par les membres du personnel responsables du traitement du signalement. L'auteur de signalement doit en tout cas avoir la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver la transcription de l'appel, le procès-verbal de la conversation ou le procès-verbal de la rencontre par l'apposition de sa signature.
56. Avant tout, l'Autorité souligne que le délai de conservation conformément à l'article 27, § 1^{er} du projet ne fait que répéter le principe de la limitation du délai de conservation des données à caractère personnel et ne présente dès lors aucune plus-value juridique par rapport à l'article 5.1.e) du RGPD. Ce 'délai de conservation' viole ainsi l'interdiction de retranscription et doit être supprimé. Comme déjà expliqué au point 51, il convient de prévoir dans le projet un délai de conservation maximal pour toutes les données traitées dans le cadre de l'archivage et du suivi d'un signalement. Ensuite, l'article 27, § 5 du projet dispose dans ce cadre que : "*Tous les documents pertinents relatifs à une enquête dans le cadre d'un signalement via un canal de signalement interne ou externe, et notamment les signalements mentionnés à l'article 6, 10 de la loi, les déclarations écrites destinées aux enquêteurs et les rapports d'enquête doivent être conservés pendant une période de dix ans.*"

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 et plus particulièrement les points 36 à 38 ; Avis n° 41/2018 du 23 mai 2018 concernant un avant-projet de loi portant des dispositions financières diverses ; Avis n° 88/2018 du 26 septembre 2018 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand portant adaptation des arrêtés du Gouvernement flamand au 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, et plus particulièrement les points 17 à 31.

²⁵ Comme cela est déjà confirmé au point 66 de l'avis n° 69/2022, l'Autorité estime que la limitation en question des droits des personnes concernées répond aux exigences formulées à l'article 23 du RGPD.

²⁶ Voir à cet égard l'avis n° 69/2022.

Le délai de conservation mentionné à l'alinéa 1^{er} ne s'applique pas aux données à caractère personnel contenues dans les rapports, les déclarations écrites et les signalements. Sans préjudice de l'article 26, le responsable des données ne conserve les données à caractère personnel que pendant la durée de l'enquête sauf si :

1° des procédures judiciaires ou des mesures disciplinaires sont engagées contre la personne mise en cause ou contre l'auteur de signalement ;

2° l'auteur de signalement lui-même a rendu publiques ses données conformément à l'article 25 de la loi."

57. Bien que l'Autorité prenne acte du délai de conservation général (les données sont effacées au terme de l'enquête), elle formule les remarques suivantes concernant les exceptions :
- au point 1°, il faut préciser que dans ces cas, les données à caractère personnel doivent être conservées jusqu'à ce que les procédures en question soient clôturées et les délais pour intenter un recours écoulés ;
 - au point 2°, il faut encore définir un délai de conservation maximal. Le fait que certaines données soient rendues publiques par l'auteur de signalement lui-même ne constitue pas un sauf-conduit pour conserver ces données de manière illimitée.
58. Par ailleurs, l'Autorité constate qu'au stade actuel, on ne sait pas clairement quel est le but de l'archivage, ni quelles données y seront conservées : enregistre-t-on uniquement le signalement initial, ou également le déroulement entier du suivi ; l'archivage sert-il uniquement de 'lieu de stockage' pour les signalements ou s'agit-il pour ainsi dire de la plateforme centrale au sein des canaux de signalement interne et externe pour le traitement des signalements ; quelles personnes ont accès au contenu de l'archivage ; sous quelles conditions peut-il y avoir un transfert de données entre les archivages des autorités compétentes ? Ces éléments doivent être précisés dans le projet. Sur cette base, on pourra définir par la suite des directives ou modalités de fonctionnement supplémentaires.

CHAPITRE 7 (ARTICLES 28 - 42)

59. Le chapitre 7 du projet traite des mesures de protection et s'articule autour des sections suivantes : interdiction de représailles, mesures de soutien, la protection contre des représailles, mesures de protection de la personne concernée et sanctions.
60. Conformément à l'article 30 du projet, l'Institut Fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains (IFDH) est chargé notamment des missions suivantes : appliquer ou veiller à l'application des mesures de soutien énumérées à l'article 29, § 1^{er}, 1°, et 3° à 5° du projet, et de celles énumérées à l'article 29, § 1^{er}, 2° du projet en l'absence d'autorité compétente ou si

l'autorité compétente n'est pas en mesure d'appliquer ou de veiller à appliquer ces mesures. L'Autorité souligne que si l'exécution de ces missions donne lieu à un traitement de données à caractère personnel, l'IFDH doit être qualifié de responsable du traitement. Il est recommandé de reprendre cet élément explicitement dans le projet, et ce à des fins de transparence et afin de faciliter l'exercice des droits des personnes concernées (parmi lesquelles non seulement l'auteur de signalement, mais aussi les personnes qui ont exercé des représailles (ou qui en sont soupçonnées)) tels qu'inscrits aux articles 12 – 22 du RGPD.

61. Pour le reste, les mesures de protection ne donnent lieu en soi à aucune remarque particulière relative au traitement de données à caractère personnel.

CHAPITRE 8 (ARTICLES 43 - 65)

62. Enfin, le chapitre 8 du projet - sous réserve de l'avis du COC - prévoit un régime *lex specialis* (partiel) à l'égard des canaux de signalement au sein de la police intégrée²⁷.
63. Étant donné que la police locale est du ressort des autorités locales et de leurs autorités de tutelle, la police intégrée ne relève pas de la définition d'un organisme du secteur public fédéral. Néanmoins, vu le statut unique qui s'applique au sein de la police intégrée, un cadre légal uniforme doit être défini pour l'ensemble des services de la police intégrée. C'est la raison pour laquelle un chapitre distinct est consacré à ces services dans le projet, en tenant compte de la particularité des services de police et en intégrant au maximum les principes de la directive dans les procédures et mécanismes de contrôle déjà existants. À cet effet, une attention particulière est accordée à l'élaboration du canal de signalement interne, au cours de laquelle la clarté et l'accessibilité pour l'auteur de signalement potentiel et l'objectivité du suivi éventuel occupent une place centrale.
64. Tout d'abord, il convient de faire remarquer qu'en vertu de l'article 43 du projet, les articles 2, 3, §§ 2 à 4, 4 (concernant le champ d'application matériel), 5, §§ 1^{er} et 3 (concernant le champ d'application personnel), 6, 5°, 8° à 11°, 13° à 18°, 21°, 23° et 24° (définitions), 7, §§ 1^{er}, 3 et 4 (concernant les conditions de protection des auteurs de signalement), 12 (concernant les procédures de signalement interne et de suivi), 14, §§ 3 et 4, 1° à 7°, 15 à 22 (concernant les signalements externes et le suivi), 24 (divulgations publiques) et 25 à 27 (concernant le devoir de confidentialité, le traitement des données à caractère personnel et l'archivage des signalements) du projet s'appliquent en conséquence à ce chapitre. En la matière, l'Autorité souligne que les remarques formulées à l'égard des articles précités s'appliquent *mutatis mutandis* à la police intégrée.

²⁷ La police fédérale et la police locale forment ensemble la police intégrée, structurée à deux niveaux.

65. Sans préjudice des remarques concernant le traitement des données à caractère personnel (voir à cet effet en particulier les points 44 – 58), l’Autorité estime que la réglementation particulière relative aux canaux de signalement interne au sein des services de la police intégrée telle qu’exposée aux articles 46 - 51 et 53 - 56 du projet ne donne lieu à aucune remarque supplémentaire. Par contre, l’Autorité se prononce favorablement sur la désignation explicite du responsable du traitement dans ce cadre²⁸.

66. Concernant la limitation des droits des personnes concernées, conformément aux articles 56, § 2 e.s. du projet, l’Autorité constate que les formalités figurant à l’article 23.2 du RGPD sont remplies.

PAR CES MOTIFS,

l’Autorité,

formule les remarques suivantes concernant le projet :

- définir les finalités concrètes et précises du traitement de données à caractère personnel (points 10 – 11 et 49) ;
- faire limiter le droit à un signalement anonyme aux cas dans lesquels les risques pour l’auteur de signalement l’emportent clairement sur les conséquences potentiellement négatives pour les personnes visées par le signalement (points 19 – 20) ;
- établir explicitement que les organismes du secteur public fédéral interviennent en tant que responsable du traitement en ce qui concerne les données qui sont traitées dans le cadre de signalements internes (points 25 – 27) ;
- indiquer que le médiateur fédéral, le Comité P ou le Comité R, lorsqu’ils font office de canal de signalement externe, interviennent en tant que responsable du traitement à l’égard des données traitées dans ce cadre (point 31) ;
- adapter la formulation de l’article 14, § 2, dernier alinéa du projet conformément au point 33 ;
- préciser la relation entre les autorités destinataires et les autorités compétentes en cas de transmission ou de notification de signalements (point 34) ;
- préciser davantage les (catégories de) données à caractère personnel qui peuvent être traitées dans le cadre d’un signalement interne (et, dans la mesure du possible, dans le cadre d’une divulgation publique) (points 38 et 50) ;

²⁸ Les deuxième et troisième alinéas du § 1^{er} de l’article 56 du projet disposent : "*Pour ce qui concerne les canaux de signalement internes de la police locale, le responsable du traitement est le chef de corps.*

Pour ce qui concerne le canal de signalement interne de la police fédérale, le responsable du traitement est le commissaire général."

- spécifier expressément quels actes constituent un consentement exprès et libre au sens du projet (point 45) ;
- supprimer l'article 26, § 1^{er} du projet (point 48) ;
- prévoir un délai de conservation maximal des données à caractère personnel qui peuvent être traitées dans le cadre du suivi d'un signalement ou du moins reprendre les critères permettant de définir ce délai de conservation (point 51) ;
- harmoniser la limitation des droits des personnes concernées prévue aux articles 26, § 2 e.s. du projet avec les formalités figurant à l'article 23.2 du RGPD (points 52 – 54) ;
- détailler davantage les délais de conservation qui s'appliquent à l'égard de l'archivage des signalements conformément aux points 56 – 57 ;
- préciser davantage tant les finalités que la forme (le contenu) de l'archivage des signalements (point 58).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédric Morlière, Directrice