



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 90/2022 du 13 mai 2022

Objet: Avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant les dispositions diverses relatives au signalement, par un membre du personnel, d'une irrégularité suspectée au sein d'un service du Gouvernement wallon 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-2022-075)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Madame Marie-Hélène Descamps et 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 « 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 Valérie De Bue, Ministre de la Fonction publique du Gouvernement wallon, reçue le 17 mars 2022;

Emet, le 13 mai 2022, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En date du 17 mars 2022, la Ministre de la Fonction publique du Gouvernement wallon (ci-après « la demanderesse ») a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet d'arrêté *portant les dispositions diverses relatives au signalement, par un membre du personnel, d'une irrégularité suspectée au sein d'un service du Gouvernement wallon 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* (ci-après « l'avant-projet »).
2. L'avant-projet vise, d'une part, à transposer en partie pour le personnel des services du Gouvernement wallon et de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne, 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 2019/1937 ») et, d'autre part, à étendre les violations pouvant faire l'objet d'un signalement interne à la violation de toute norme de droit interne.
3. Outre que ladite directive impose aux Etats membres d'adopter des mesures de protection des « lanceurs d'alerte » ou « auteurs de signalement », elle impose aussi auxdits Etats de veiller à ce qu'il existe pour les travailleurs, y compris les fonctionnaires, des canaux de signalement internes et externes.
4. Dans ce cadre, l'avant-projet se limite à mettre en œuvre un canal de signalement interne¹ au niveau de la fonction publique de la Région wallonne et instaure à cette fin, pour l'ensemble des services du Gouvernement wallon et au sein de chaque organisme d'intérêt public visé, « un référent intégrité »², c'est-à-dire un membre du personnel désigné comme point de contact dans la composante interne du système de signalement d'une irrégularité suspectée, commise ou en voie d'être commise, en application de l'arrêté en projet³. Il organise également la procédure et les modalités d'instruction de ces signalements internes et instaure des mesures de protection à l'égard de l'auteur du signalement dès lors qu'il s'agit d'un membre du personnel, d'un stagiaire ou d'un ancien membre du personnel.
5. En date du 19 avril 2022, l'Autorité a transmis la demande d'avis à l'Organe de contrôle de l'information policière (COC) afin de lui permettre d'apprécier s'il était compétent pour rendre un

¹ Est un signalement interne au sens de l'article 5.4) de la directive 2019/1937, « *la communication orale ou écrite d'informations sur des violations au sein d'une entité juridique du secteur privé ou public* ».

² L'article 9.1.c) de la directive 2019/1937 prévoit que les procédures de signalement interne et de suivi doivent notamment comprendre « *la désignation d'une personne ou d'un service impartial compétent pour assurer le suivi des signalements, qui peut être la même personne ou le même service que celle ou celui qui reçoit les signalement et qui maintiendra la communication avec l'auteur de signalement et, si nécessaire, lui demandera d'autres informations et lui fournira un retour d'informations* ».

³ Voir art. 2, 7° de l'avant-projet.

avis. Le 20 avril 2022, le COC a répondu qu'il semblait n'y avoir aucun élément sur lequel il devrait commenter.

6. L'avis est demandé en particulier sur l'article 18 de l'avant-projet. Il portera cependant également sur les articles 1^{er}, 2, 9, 10, 12, 19 et 20 dès lors que ces dispositions appellent également des commentaires en termes de protection des données à caractère personnel.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

7. Dans la mesure où la mise en place d'un tel canal de signalement interne repose sur la collecte, la conservation et la transmission de données à caractère personnel de l'auteur du signalement, de la ou des personnes faisant l'objet du signalement et des personnes éventuellement concernées par ledit signalement, le dispositif de l'avant-projet implique des traitements de données à caractère personnel. Ces traitements de données à caractère personnel doivent, ainsi que le rappelle l'article 17 de la directive 2019/1937, être effectués conformément au RGPD. S'il n'est pas nécessaire d'encadrer spécifiquement chaque traitement de données qui aura lieu dans le contexte d'une procédure de signalement interne, il faut toutefois que les normes qui organisent le système interne de dénonciation soient suffisamment claires et précises pour que les personnes concernées puissent appréhender, de manière suffisamment prévisible, les traitements de données à caractère personnel qui seront réalisés dans ce contexte. L'Autorité va examiner dans quelle mesure c'est bien le cas.

a. Finalités des traitements de données à caractère personnel et détermination des champs d'application matériel et personnel de l'avant-projet (art. 1^{er}, 2, 18, §1 et 19)

8. Il ressort clairement des articles 1^{er} et 18, §1, de l'avant-projet, que les finalités des traitements de données à caractère personnel réalisés dans le cadre du canal de signalement interne sont de permettre la réception et d'assurer le suivi des dénonciations effectuées par le personnel des services du Gouvernement wallon et des organismes d'intérêt public visés dans le cadre du système de signalement interne mis en place par l'avant-projet à propos d'« *irrégularité* » suspectée. De telles finalités sont déterminées, légitimes et explicites, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD. Toutefois, dès lors que la détermination des champs d'application de l'avant-projet participe à la délimitation de la finalité des traitements de données, il importe que ces champs d'application soient définis de façon suffisamment précise.
9. Concernant le **champ d'application matériel**, l'article 2, 5°, de l'avant-projet définit l'« *irrégularité* » comme suit :

« a) l'exécution ou l'omission d'un acte, par un membre du personnel dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ou par un organe de gestion d'un organisme d'intérêt public, portant atteinte ou constituant une menace pour les intérêts au sens large de la Région wallonne ou pour l'intérêt public et qui :

- constitue une violation d'une norme européenne directement applicable, d'une loi, d'un décret, d'un arrêté, d'une circulaire, d'une règle interne ou d'une procédure interne, ou
- implique un risque inacceptable pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement,

b) le fait qu'un membre du personnel ou un organe de gestion d'un organisme d'intérêt public ait sciemment ordonné ou conseillé de commettre une irrégularité telle que visée sous a) ».

10. L'Autorité relève que la définition du terme « *irrégularité* » donnée par l'avant-projet, bien que visant la violation non seulement de normes européennes directement applicables mais aussi de normes de droit interne, est plus restreinte que la notion de « *violation* » définie par la directive 2019/1937. En effet, l'article 5.1) de cette dernière entend par « *violation* » non seulement les actes ou omissions qui sont illicites au regard du droit de l'Union mais aussi qui vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles prévues dans le droit de l'Union. Afin d'assurer une transposition correcte de la directive 2019/1937 et de délimiter de façon exhaustive la finalité des traitements de données résultant d'un signalement interne, l'avant-projet devra être amendé sur ce point.
11. Concernant le **champ d'application personnel**, l'Autorité constate que celui-ci paraît plus restreint que celui qui est défini à l'article 4 de la directive 2019/1937. En effet, en vertu de l'article 1^{er}, §1^{er}, de l'avant-projet, celui-ci s'applique aux membres du personnel⁴, aux stagiaires⁵ et aux anciens membres du personnel⁶ des services du Gouvernement wallon et des organismes d'intérêt public visés. Et en vertu de l'article 19 de l'avant-projet, son application est élargie à toute personne physique, autre qu'un membre du personnel ou stagiaire, ou toute personne morale qui, dans un contexte professionnel avec un service du Gouvernement wallon ou un organisme d'intérêt public, suspecte ou constate une irrégularité.
12. Or, l'article 4 de la directive, qui établit le champ d'application personnel minimal, dispose qu'elle s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations « *dans un contexte professionnel* », à savoir, au moins :

⁴ Au sens de l'article 2, 1^o de l'avant-projet, est visé « *le membre du personnel statutaire ou le membre du personnel occupé en vertu d'un contrat de travail au sein d'un service du Gouvernement wallon ou d'un organisme d'intérêt public* ».

⁵ Au sens de l'article 2, 2^o de l'avant-projet, est visé « *la personne qui, sans être membre du personnel au sens du 1^o, effectue un stage au sein d'un service du Gouvernement wallon ou d'un organisme d'intérêt public* ».

⁶ Au sens de l'article 2, 3^o de l'avant-projet, est visé « *la personne visée au 1^o qui n'est plus en service depuis moins de deux ans* ».

- aux travailleurs, y compris les fonctionnaires,
- aux travailleurs indépendants,
- aux actionnaires et membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise, y compris les membres non exécutifs, les bénévoles, les stagiaires, et
- à toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs.

13. Eu égard à l'article 19 de l'avant-projet et à la définition donnée par l'avant-projet au « *contexte professionnel*⁷ », l'avant-projet semble s'appliquer aux personnes visées au deuxième à quatrième tirets ci-dessus dans la mesure où ces personnes peuvent dénoncer une irrégularité auprès du référent intégrité. Cependant, tel que formulé, l'avant-projet ne permet pas à ces personnes de bénéficier aussi de mesures de protection à l'encontre de représailles puisqu'en vertu de l'article 1^{er}, §1^{er}, de l'avant-projet, celui-ci ne vise que les membres du personnel, les stagiaires et les anciens membres du personnel et en vertu de l'article 13, seules ces dernières bénéficient du régime de protection mis en place par l'avant-projet⁸.

14. Or, la directive 2019/1937 impose aux Etats membres de permettre, au moins, à toutes les personnes citées au point 12 de pouvoir effectuer une dénonciation mais aussi de bénéficier d'une protection contre le risque de représailles⁹. Une telle approche ne correspond pas à la définition de l'auteur du signalement travaillant dans le secteur privé ou public qui a obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel, tel que visé à l'article 4 de la directive 2019/1937. L'avant-projet sera donc amendé sur ce point.

b. Identification du responsable du traitement (art. 18, §2)

15. L'article 18, §2, de l'avant-projet désigne le référent intégrité comme responsable du traitement.

16. La détermination par la réglementation du responsable du traitement participe à la prévisibilité de la norme et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation du responsable du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles¹⁰. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier pour chaque

⁷ Au sens de l'article 2, 8^o, de l'avant-projet, il s'agit des « *activités professionnelles passées ou présentes au sein d'un service du Gouvernement wallon ou d'un organisme d'intérêt public ou, en application du Chapitre VII, les activités professionnelles passées ou présentes réalisées en relation avec un service du Gouvernement wallon ou un organisme d'intérêt public* ».

⁸ L'article 13, §1^{er}, est libellé comme suit : « *Le membre du personnel, le stagiaire ou l'ancien membre du personnel ne subit aucun préjudice, en ce compris les menaces ou tentatives de préjudice, en raison d'un signalement réalisé en application du présent arrêté s'il le fait de bonne foi, c'est-à-dire s'il a des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sont fondées et révélatrices d'une irrégularité suspectées et qu'elles entrent dans le champ d'application du présent arrêté. [...]* ».

⁹ Voir aussi le point 46 ci-dessous.

¹⁰ En effet, tant le Comité européen à la protection des données que l'Autorité insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines

traitement de données à caractère personnel qui, *dans les faits*, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise du traitement.

17. En outre, il ressort des lignes directrices 07/2020 du Comité européen à la protection des données adoptées en juillet 2021 que « *sometimes, companies and public bodies appoint a specific person responsible for the implementation of the processing activity. Even if a specific natural person is appointed to ensure compliance with data protection rules, this person will not be the controller but will act on behalf of the legal entity (company or public body) which will be ultimately responsible in case of infringement of the rules in its capacity as controller.* » ¹¹
18. Dans ces conditions, l'avant-projet sera amendé afin d'indiquer que le responsable du traitement est le service du Gouvernement wallon ou l'organisme d'intérêt public concerné au sein duquel le référent intégrité exerce ses fonctions.
19. Par ailleurs, l'Autorité relève que l'article 9, §6, de l'avant-projet, donne la possibilité au membre du personnel, au stagiaire ou à l'ancien membre du personnel d'introduire directement son signalement auprès du médiateur, selon la procédure prévue « *par le décret conjoint de la Communauté française et de la Région wallonne relativement au service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne* ». Suite aux informations complémentaires transmises par la demanderesse, l'Autorité comprend qu'un tel décret conjoint sera adopté ultérieurement afin de remplacer et d'abroger 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*, actuellement en vigueur et de mettre en place un canal de signalement externe, conformément à ce qu'exige la directive 2019/1937. L'Autorité en profite pour rappeler que ce décret conjoint devra indiquer que le médiateur assume le rôle de responsable du traitement des données effectués dans le cadre du suivi des signalements externes¹².

07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 2.0, adopted on 07 July 2021, p 10 et s (https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1.(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

¹¹ Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 2.0, adopted on 07 July 2021, p 10 et s (https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf)

¹² Cela paraît être le cas à la lecture de l'article 29 de la proposition de décret conjoint de la Communauté française et de la Région wallonne relativement au service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne, telle que soumise à l'Autorité dans le cadre d'une demande d'informations complémentaires.

c. Confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement, de toute personne qui aide l'auteur du signalement ou qui est associée à l'instruction par le référent intégrité (art. 10, §3)

20. L'article 10, §3, alinéa 1, de l'avant-projet prévoit notamment que le référent intégrité respecte la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement et, le cas échéant, de toute personne qui aide l'auteur du signalement ou qui est associée¹³ à l'instruction par le référent intégrité. L'alinéa 2 de cette disposition prévoit, par dérogation à l'alinéa 1, trois hypothèses dans lesquelles l'identité des personnes précitées peut être divulguée, parmi lesquelles figure l'autorisation de la divulgation.
21. L'Autorité constate que **l'article 10, §3, alinéa 1**, de l'avant-projet entend transposer les articles 9.1.a) et 16.1 de la directive 2019/1937, en ce qu'ils prévoient un devoir de confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement interne et de tout tiers mentionné dans le signalement. **L'alinéa 2 de l'article 10, §3**, vise à transposer l'article 16.1 et 16.2 de ladite directive, en ce qu'il permet la divulgation de l'identité de l'auteur du signalement dans certaines conditions strictes, tout en élargissant l'autorisation de divulgation de l'identité à toute personne qui aide l'auteur du signalement ou qui est associée à l'instruction par le référent intégrité. Dans la mesure où la directive 2019/1937 est silencieuse sur ce dernier point et où elle vise à établir des normes minimales communes pour la protection des personnes signalant des violations du droit de l'Union, l'article 10, §3, alinéa 2, en projet ne paraît pas, à première vue, contraire à la directive 2019/1937.
22. Toutefois, l'Autorité relève que l'article 16.1 de la directive 2019/1937 prévoit que les Etats membres veillent à ce que l'identité de l'auteur du signalement ne soit pas divulguée « *sans le consentement exprès* » de celui-ci à toute personne autre que les membres du personnel autorisés compétents pour recevoir des signalements ou pour en assurer le suivi. Or, l'article 10, §3, alinéa 2, ne précise pas que l'autorisation de la divulgation doit être expresse, ce qui implique que cette autorisation peut être implicite ou tacite. L'article 10, §3, alinéa 2, sera dès lors adapté afin de mentionner que l'autorisation de la divulgation doit être expresse.

¹³ Au sens de l'article 2, 10°, de l'avant-projet, il s'agit du membre du personnel, stagiaire ou l'ancien membre du personnel qui, dans le cadre de l'instruction d'un signalement, est invité par le référent intégrité à faire une déclaration dans le but de rassembler des informations objectives.

23. De plus, il ressort de l'article 16.3 de la directive 2019/1937¹⁴, que les auteurs de signalement doivent, avant la divulgation de leur identité, en être informés, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées, et recevoir une explication écrite des motifs de la divulgation. L'article 10, §3, de l'avant-projet étant silencieux sur ce point, il sera dès lors adapté.

d. Contenu du signalement écrit ou du procès-verbal du signalement oral (art. 9, §5)

24. L'article 9, §5, de l'avant-projet prévoit que « *le signalement écrit ou le procès-verbal du signalement oral est signé par l'auteur du signalement et contient, à tout le moins, les éléments suivants :*

1° la date du signalement ;

2° le nom et les coordonnées du membre du personnel, du stagiaire ou de l'ancien membre du personnel qui adresse le signalement ;

3° le nom du service du Gouvernement wallon ou de l'organisme d'intérêt public où l'auteur du signalement est en service ou était en service moins de deux ans auparavant ;

4° le nom du service du Gouvernement wallon ou de l'organisme d'intérêt public concerné par l'irrégularité suspectée ;

5° la description de l'irrégularité suspectée ».

25. Afin d'éviter que le signalement écrit ou le procès-verbal du signalement oral puisse conduire à une collecte disproportionnée de données à caractère personnel, ce qui impliquerait des risques pour les droits et libertés des personnes concernées, il convient de supprimer l'expression « *à tout le moins* ».

26. En outre, eu égard au contexte sensible dans lequel le traitement de données à caractère personnel a lieu, à savoir la dénonciation d'une irrégularité et l'instruction éventuelle menée en vue d'établir la véracité de cette irrégularité, une attention particulière doit être portée aux faits pouvant être signalés (d'où l'importance d'une détermination précise et exhaustive du champ d'application matériel de l'avant-projet¹⁵). Dans ces conditions, il appartiendra au responsable du traitement de s'assurer que la « *description de l'irrégularité suspectée* » contienne les seules

¹⁴ L'article 16.3 de la directive 2019/1937 est libellé comme suit : « *Les divulgations effectuées en vertu de la dérogation prévue au paragraphe 2 font l'objet de mesures de sauvegarde appropriées en vertu des règles de l'Union et des règles nationales applicables. En particulier, les auteurs de signalement sont informés avant que leur identité ne soit divulguée, à moins qu'une telle information ne risque de compromettre les enquêtes ou les procédures judiciaires concernées. Lorsqu'elle informe les auteurs de signalement, l'autorité compétente leur adresse une explication écrite des motifs de la divulgation des données confidentielles concernées.* »

¹⁵ Voir les observations formulées ci-dessus au point 10 ci-dessus.

données pertinentes et nécessaires au regard de la finalité poursuivie et que ces données soient limitées à la désignation des faits.

e. Instruction du signalement (art. 12)

27. En vertu de **l'article 12, §2**, de l'avant-projet, le référent intégrité établit par écrit un mandat d'instruction sur l'irrégularité suspectée, lequel doit être daté, signé et contenir « *à tout le moins les informations suivantes* :
- 1° la description de l'irrégularité suspectée ;*
 - 2° le nom du service du Gouvernement wallon ou de l'organisme d'intérêt public concerné par l'irrégularité suspectée ;*
 - 3° les questions d'instruction ».*
28. A nouveau, afin d'éviter que le mandat d'instruction puisse conduire à une collecte disproportionnée de données à caractère personnel, ce qui impliquerait des risques pour les droits et libertés des personnes concernées, il convient de supprimer l'expression « *à tout le moins* » et de s'assurer que toutes les données susceptibles de figurer sur ledit mandat sont mentionnées de manière exhaustive à l'article 12, §2, de l'avant-projet afin de se conformer pleinement au principe de minimisation des données. L'Autorité rappelle également que la description de l'irrégularité suspectée devra se limiter à une désignation objective des faits.
29. Conformément à **l'article 12, §3**, de l'avant-projet, le référent intégrité peut notamment se faire communiquer, par un service du Gouvernement wallon ou un organisme d'intérêt public, « *tous les documents et renseignements qu'il estime nécessaire* ». L'Autorité relève à cet égard que les circonstances de la communication de tous les documents et renseignements sont laissées à la libre discrétion du référent intégrité (« [...] *qu'il estime nécessaire* »). Pour éviter tout arbitraire et collecte de données disproportionnée, ce qui impliquerait des risques pour les droits et libertés des personnes concernées, il convient en lieu et place de déterminer dans l'avant-projet les critères sur la base desquels le référent intégrité peut se baser pour procéder à la collecte des documents et renseignements nécessaires dans le cadre de l'instruction d'un signalement interne. L'article 12, §3, de l'avant-projet sera utilement adapté en ce sens

30. En vertu de **l'article 12, §4**, de l'avant-projet, le référent intégrité notifie au membre du personnel, stagiaire ou ancien membre du personnel associé à l'instruction¹⁶ une notification écrite, laquelle « *mentionne à tout le moins les informations suivantes* :
- 1° la description de l'irrégularité suspectée faisant l'objet de l'instruction ;*
 - 2° la possibilité que l'instruction soit étendue aux faits et circonstances qui sont révélés au cours de celle-ci et qui peuvent être utiles pour définir l'ampleur, la nature et la gravité de l'irrégularité suspectée ;*
 - 3° le droit à se faire assister par un conseil de son choix ».*
31. A nouveau, afin d'éviter que la notification précitée puisse conduire à une collecte disproportionnée de données à caractère personnel, il convient de supprimer l'expression « *à tout le moins* » et de s'assurer que toutes les informations susceptibles de figurer sur ladite notification sont mentionnées de manière exhaustive à l'article 12, §4 de l'avant-projet afin de se conformer pleinement au principe de minimisation des données. L'Autorité rappelle encore que la description de l'irrégularité suspectée devra se limiter à une désignation objective des faits.
32. **L'article 12, §6**, de l'avant-projet implique le traitement de données à caractère personnel relatives à des infractions puisqu'il concerne la situation dans laquelle le référent intégrité estime qu'il dispose de suffisamment d'éléments pour pouvoir conclure qu'il a acquis la connaissance d'un crime ou d'un délit. L'Autorité relève à cet égard qu'il s'agit d'une catégorie particulière de données à laquelle une interdiction de traitement s'applique (article 10 du RGPD). Le traitement de cette catégorie de données ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique ou si le traitement est autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un Etat membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées. Tout registre complet des condamnations pénales ne peut être tenu que sous le contrôle de l'autorité publique. L'Autorité constate, en l'occurrence, que le traitement de cette catégorie particulière de données sera effectué sous le contrôle d'une autorité publique, à savoir les services du Gouvernement de la Région wallonne ou les organismes d'intérêt public visés, ce qui est conforme au RGPD.
33. Toujours en vertu dudit article 12, §6, le référent intégrité informe par écrit le fonctionnaire général dont relève le service du Gouvernement wallon ou l'organisme d'intérêt public où a eu lieu le crime ou le délit suspecté ou le Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions s'il existe suffisamment d'indices de croire que le fonctionnaire général est impliqué dans ledit crime ou délit. L'Autorité attire l'attention de la demanderesse sur le fait qu'afin de respecter le principe de

¹⁶ Au sens de l'article 2, 10° de l'avant-projet, est une « *personne associée à l'instruction* » : « *le membre du personnel, stagiaire ou l'ancien membre du personnel qui, dans le cadre de l'instruction d'un signalement, est invité par le référent intégrité à faire une déclaration dans le but de rassembler des informations objectives* ».

minimisation des données ainsi que le devoir de confidentialité à l'égard notamment de l'identité de l'auteur du signalement, il importe que la communication des données à caractère personnel qui sera effectuée dans ce cadre soit limitée à ce qui est strictement nécessaire et pertinent au regard de la finalité visée par une telle communication, à savoir informer la hiérarchie au sujet de l'application de l'article 29 du Code d'instruction criminelle. Conformément à cette disposition, le référent intégrité informe également l'auteur du signalement, ce qui paraît constituer une transposition adéquate de l'obligation imposée par l'article 9.1.e) de la directive 2019/1937 de fournir un retour d'informations à l'auteur du signalement¹⁷.

34. **L'article 12, §7**, alinéa 1, de l'avant-projet, prévoit qu'au terme de l'instruction, le référent intégrité établit un rapport circonstancié, daté et signé, incluant ses constatations, son appréciation et les mesures qu'il recommande. L'alinéa 2 dispose que ce rapport est adressé au fonctionnaire général concerné ou, le cas échéant, au Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions.
35. Il ressort de l'économie de l'avant-projet que l'établissement d'un tel rapport par le référent intégrité et sa transmission au fonctionnaire général concerné ou au Ministre compétent paraît être un moyen approprié pour donner un effet utile au signalement interne et assurer un suivi diligent de celui-ci, tel qu'exigé par la directive 2019/1937. Toutefois, afin de respecter pleinement le principe de minimisation des données dans le contexte sensible généré par un signalement interne, il importe de veiller à ce que seules les données à caractère personnel strictement nécessaires et pertinentes afin d'assurer un suivi diligent dudit signalement soient communiquées à ces destinataires. Ainsi, à titre d'exemple, ne devraient pas être communiquées à ces destinataires des données à caractère personnel relatives aux témoins, sauf si une telle communication est dûment justifiée ou encore des données relatives aux personnes non concernées par l'instruction du signalement.

f. Disposition générale sur la protection des données à caractère personnel (art. 18)

36. **L'article 18, §1^{er}, alinéa 2**, de l'avant-projet dispose que « *Le référent intégrité doit prendre toute précaution utile afin d'assurer la sécurité des informations collectées et empêcher notamment qu'elles soient déformées ou communiquées à des personnes qui n'ont pas obtenu l'autorisation d'en prendre connaissance* ».

¹⁷ Au sens de l'article 5, 13), de la directive 2019/1937, est un retour d'informations, « *la communication à l'auteur du signalement d'informations sur les mesures envisagées ou prises au titre de suivi et sur les motifs de ce suivi.* »

37. Cette disposition devra être supprimée de l'avant-projet, dans la mesure où elle reprend en des termes flous l'obligation imposée au responsable du traitement par l'article 32 du RGPD de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des informations collectées dans le cadre d'un signalement. Or, le RGPD est directement applicable, de sorte qu'une disposition telle que l'article 18, §2, n'apporte pas de plus-value. En outre, 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* »¹⁸.
38. Il en va de même pour **l'article 18, §1^{er}, alinéa 3**, en projet, qui prévoit que « *Le référent intégrité respecte 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* ». En effet, une telle disposition n'apporte aucune plus-value par rapport au RGPD qui s'applique directement à tout traitement de données à caractère personnel et doit dès lors être respecté par le responsable du traitement.
39. **L'article 18, §2, alinéa 2**, en projet, liste les données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement dans le cadre d'un signalement interne. Parmi ces données, est mentionné au point 4^o « *toute autre donnée transmise par l'auteur du signalement ou recueillies* » par le référent intégrité dans le cadre de sa mission d'assurer le suivi des signalements internes se rapportant à l'auteur du signalement, aux personnes faisant l'objet du signalement et à toute personne éventuellement concernée par un signalement, « *étant entendu que les données à caractère personnel qui ne sont manifestement pas pertinentes pour le traitement d'un signalement spécifique ne sont pas collectées ou, si elles le sont accidentellement, sont effacées sans retard injustifié* ».
40. De nouveau, une attention particulière doit être portée au respect du principe de minimisation des données eu égard au contexte sensible dans lequel le traitement de données a lieu. En d'autres termes, afin d'éviter que des données disproportionnées ne soient traitées, il conviendra d'ajouter après « *toute autre donnée* », le mot « nécessaire ».
41. **L'article 18, §5**, de l'avant-projet, prévoit que « *l'ensemble des données à caractère personnel collectées dans le cadre du présent arrêté sont détruites au bout de cinq ans, sauf en cas de poursuite pénale ou d'action judiciaire, auquel cas les données sont conservées jusqu'à dix ans après l'issue des poursuites ou de l'action* ».

¹⁸ CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (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.

42. L'Autorité prend acte du délai de conservation de cinq ans et suggère d'insérer dans l'avant-projet le point de départ de ce délai (à partir du signalement ?).

g. Extension du signalement interne au contexte professionnel (art. 19 et 20)

43. En vertu de l'article 19 de l'avant-projet, toute personne physique, autre qu'un membre du personnel ou stagiaire, ou toute personne morale qui, dans le contexte professionnel avec un service du Gouvernement wallon ou un organisme d'intérêt public, suspecte ou constate une irrégularité, peut dénoncer cette irrégularité auprès du référent intégrité. Le paragraphe 2 de cet article prévoit que le signalement se fait par écrit ou oralement, auquel cas un procès-verbal est établi.
44. L'Autorité constate à cet égard que cette disposition ne précise pas les données qui seront reprises dans le signalement écrit ou le procès-verbal de signalement oral, contrairement à ce que prévoit l'article 9, §5, de l'avant-projet lorsque le signalement est effectué par un membre du personnel, un stagiaire ou un ancien membre du personnel. Une disposition similaire, telle qu'amendée conformément aux observations de l'Autorité, devra être insérée dans l'avant-projet.
45. De plus, l'Autorité s'étonne de ce que l'article 20 de l'avant-projet se limite à prévoir que le référent intégrité traite le signalement selon les modalités fixées aux articles 10, 11 et 12 de l'avant-projet, sans se référer à l'article 18 de l'avant-projet. Or, cet article devrait également s'appliquer *mutatis mutandis* au signalement interne élargi au contexte professionnel dès lors qu'un tel signalement implique des traitements de données à caractère personnel. L'avant-projet sera donc adapté sur ce point, sous peine d'enfreindre le principe de légalité et de priver les personnes concernées de toute prévisibilité quant aux traitements qui seront effectués de leurs données à caractère personnel.
46. **Enfin, l'Autorité rappelle que l'objectif de la directive 2019/1937 n'est pas seulement d'assurer l'établissement d'un canal de signalement interne mais aussi de protéger les auteurs de signalement de représailles¹⁹. Or, le projet est lacunaire à cet égard.**

¹⁹ Voir aussi à cet égard, le considérant 39 de la directive 2019/1937 : « La protection devrait également s'étendre à des catégories de personnes physiques qui, sans être des « travailleurs » au sens de l'article 45, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, peuvent jouer un rôle clé en révélant des violations du droit de l'Union et peuvent se trouver dans une situation de vulnérabilité économique dans le contexte de leurs activités professionnelles. Par exemple, en ce qui concerne la sécurité des produits, les fournisseurs sont beaucoup plus proches de la source d'informations au sujet d'éventuelles pratiques déloyales et illicites dans la fabrication, l'importation ou la distribution de produits dangereux; et en ce qui concerne la mise en œuvre des fonds de l'Union, les consultants, dans le cadre de leurs prestations, se trouvent dans une position privilégiée pour attirer l'attention sur les violations dont ils sont témoins. Ces catégories de personnes, qui comprennent les personnes indépendantes qui fournissent des services, les collaborateurs indépendants, les contractants, les sous-traitants et les fournisseurs, font généralement l'objet de représailles, qui peuvent prendre la forme, par exemple, de résiliation anticipée ou d'annulation de contrat de services, de licence ou de permis, de perte d'activité, de perte des revenus, de coercition, d'intimidation ou de harcèlement, de mise sur liste noire, de boycottage d'affaires ou d'atteinte à leur réputation. Les

h. Limitation des droits des personnes concernées

47. Il ressort du formulaire joint à la demande d'avis que l'avant-projet prévoit une limitation des droits des personnes concernées. Or, cela ne semble pas être le cas.
48. L'Autorité indique à cet égard qu'il est peut-être nécessaire dans le contexte d'un signalement interne de limiter l'exercice de certains droits conférés par le RGPD aux personnes concernées. Tel peut-être le cas du droit à l'information et du droit d'accès des personnes faisant l'objet d'un signalement afin d'éviter les entraves aux signalements ou encore de nuire à l'effectivité de l'instruction menée par le référent intégrité.
49. À ce propos, l'Autorité rappelle que l'article 23 du RGPD autorise 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 strictement nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour atteindre un des objectifs légitimes énoncés par l'article 23.1 du RGPD, comme par exemple, la sécurité nationale, la sécurité publique, ou encore d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale, en particulier une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique.

PAR CES MOTIFS,

l'AUTORITE estime que les modifications suivantes s'imposent dans l'avant-projet :

- adapter les champs d'application matériel et personnel (points 10 et 14) ;
- adapter l'article 18, §2, en ce qui concerne la désignation du responsable du traitement (point 18) ;
- adapter l'article 10, §3, conformément aux observations formulées aux points 21 et 22 ;
- supprimer l'expression « à tout le moins » à l'article 9, §5 (point 24) ;

actionnaires et les membres des organes de direction peuvent également subir des représailles, par exemple sur le plan financier ou sous la forme d'intimidation ou de harcèlement, de mise sur liste noire ou d'atteinte à leur réputation. La protection devrait également être accordée aux personnes dont la relation de travail a pris fin et aux candidats à un emploi ou aux personnes cherchant à fournir des services, qui obtiennent des informations sur des violations lors du processus de recrutement ou d'une autre phase de négociation précontractuelle, et qui pourraient faire l'objet de représailles, par exemple sous la forme d'une attestation de travail négative, de mise sur liste noire ou de boycottage d'affaires. »

- adapter l'article 12 conformément aux observations formulées au point e. ;
- adapter l'article 18 conformément aux observations formulées au point f. ;
- adapter les articles 19 et 20 conformément aux observations formulées au point g.

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Jean-Michel Serna, Responsable a.i. du Centre de Connaissances