

**AVIS N° 03 / 2007 du 7 février 2007**

N. Réf. : SA2 / A / 2006 / 029

**OBJET : Avis portant sur la compatibilité du fonctionnement du système d'alerte institué par le décret flamand du 7 mai 2004 avec la législation relative à la vie privée.**

---

La Commission de la protection de la vie privée ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la loi vie privée), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis du médiateur flamand du 15 juin 2006 ;

Vu la recommandation du 29 novembre 2006 *relative à la compatibilité des systèmes d'alerte interne professionnelle avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* ;

Vu le rapport de Madame LEPOIVRE ;

Emet, le 7 février 2007, l'avis suivant :

## I. OBJET DE LA DEMANDE

---

1. Le médiateur flamand a demandé à la Commission d'émettre un avis quant à la compatibilité du fonctionnement du système d'alerte avec la législation relative à la vie privée. La demande d'avis concerne plus précisément les modalités pratiques et le développement du dispositif d'alerte professionnelle dans le cadre du protocole conclu entre le Service d'audit interne de l'administration flamande (ci-après l'IAVA : Interne Audit van de Vlaamse Administratie) et le médiateur.

## II. CONTEXTE ET COMMENTAIRE DE LA DEMANDE

---

2. En vertu d'un décret flamand du 7 mai 2004, le service de médiation flamand est habilité, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, à effectuer des enquêtes à propos de dénonciations d'irrégularités émanant de membres du personnel des services publics flamands (également appelés "klokkenluiders").

3. Cette compétence résulte d'une modification et d'un ajout apportés au décret dénommé 'ombudsdecreet' ('décret médiation', décret du 7 juillet 1998 *instaurant le service de médiation flamand*, tel que modifié le 7 mai 2004).

4. En exécution de l'article 17bis du décret précité, le Gouvernement flamand et le service de médiation flamand ont élaboré un protocole visant à offrir une protection spéciale à d'éventuels dénonciateurs.

5. En outre, le service de médiation flamand et l'IAVA ont conclu un protocole de collaboration. Ce protocole traite de l'échange entre ces deux entités de données et de rapports relatifs aux enquêtes – le médiateur sollicitera en effet le concours de l'IAVA pour un certain nombre d'enquêtes – ainsi que de l'éventuelle utilisation de ces données dans le cadre de communications au dénonciateur.

## III. REMARQUES GENERALES

---

### A) Généralités

6. Le 29 novembre 2006, la Commission a émis une recommandation *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*.

7. Dans cette recommandation, la Commission précise les principes que les systèmes d'alerte doivent respecter pour être compatibles avec la loi vie privée.

8. Ces principes devront être respectés par le système d'alerte organisé auprès de l'autorité flamande pour qu'il soit compatible avec la loi vie privée. Il s'agit notamment de limiter le champ d'application du système d'alerte (voir ci-après), de prévoir les droits des personnes imposés par le Chapitre III de la loi vie privée, de prêter attention aux aspects de la sécurité, de respecter les conditions supplémentaires telles que prévues à l'article 25 de l'arrêté royal du 13 février 2001 *portant exécution de la loi vie privée*<sup>1</sup>, dans la mesure où les données fournies et traitées sont des

---

<sup>1</sup> Art. 25. *Lors du traitement de données à caractère personnel visées aux articles 6 à 8 de la loi, le responsable du traitement doit prendre les mesures supplémentaires suivantes :*

1° *les catégories de personnes, ayant accès aux données à caractère personnel, doivent être désignées par le responsable du traitement ou, le cas échéant, par le sous-traitant, avec une description précise de leur fonction par rapport au traitement des données visées;*

2° *la liste des catégories des personnes ainsi désignées doit être tenue à la disposition de la Commission par le responsable du traitement ou, le cas échéant, par le sous-traitant;*

données à caractère personnel au sens de l'article 8 de la loi vie privée (notamment des données à caractère personnel relatives à des suspicions ayant trait à des infractions),... . La Commission renvoie à ce propos au texte intégral de sa recommandation du 29 novembre 2006, disponible sur son site Internet<sup>2</sup>.

#### B) Le décret flamand du 7 mai 2004

9. Bien que la demande d'avis du médiateur flamand porte uniquement sur le protocole de collaboration conclu entre l'IAVA et le médiateur, la Commission estime nécessaire de vérifier, et cela avant d'aborder l'examen de ce protocole, si le système d'alerte tel qu'organisé par le décret flamand est compatible avec la loi vie privée.

10. Le point principal du décret qui est contraire à la recommandation de la Commission du 29 novembre 2006 concerne l'étendue du champ d'application du système d'alerte interne.

11. A la lecture du « décret médiation », la Commission constate que les membres du personnel des autorités administratives de la Communauté flamande et de la Région flamande peuvent dénoncer :

- 1) des négligences ;
- 2) des abus ;
- 3) des délits.

12. Une définition aussi large des « irrégularités » (pour reprendre la terminologie du décret) pouvant être dénoncées paraît être tout à fait excessive à la Commission, vu les risques de mise en cause abusive et disproportionnée de l'intégrité professionnelle ou même personnelle des membres du personnel des autorités administratives de la Communauté flamande et de la Région flamande.

13. Sur ce point, la Commission estime que les dispositifs d'alerte interne doivent limiter leur champ d'application aux dénonciations dans les domaines de la comptabilité, des contrôles comptables internes, de l'audit (organisationnel, comptable,...), de la lutte contre la corruption et des infractions bancaires et financières, ou à des faits particulièrement graves, faits précisés dans un statut ou un code de « bonne conduite ».

14. La Commission insiste donc, afin d'assurer une meilleure protection de la vie privée des membres du personnel des autorités administratives de la Communauté flamande et de la Région flamande, pour que soit restreinte la nature des « irrégularités » pouvant être dénoncées dans le cadre du système d'alerte à des faits répréhensibles en vertu de lois spécifiques ou à des faits particulièrement graves pouvant avoir un sérieux impact négatif sur le fonctionnement ou la réputation de l'administration, n'importe quels « abus » ou « négligences » (voyez les articles 3 § 2 et 12bis du décret précité) ne pouvant faire l'objet d'une telle procédure.

#### C) Protocole de protection des dénonciateurs

15. L'article 17bis du décret précise que *« Le membre du personnel qui dénonce une irrégularité telle que visée à l'article 3, § 2, est mis, à sa demande, sous protection du médiateur flamand. A cet effet, le Gouvernement flamand établit un protocole avec le service de médiation flamand. Outre la durée de la période de protection, ce protocole comprend au minimum comme mesures de protection la suspension des procédures disciplinaires et les règles en matière d'attribution de la charge de la preuve. Le Gouvernement flamand reprend des dispositions visant à exécuter le*

---

<sup>3</sup>° il doit veiller à ce que les personnes désignées soient tenues, par une obligation légale ou statutaire, ou par une disposition contractuelle équivalente, au respect du caractère confidentiel des données visées;

<sup>4</sup>° lorsque l'information, due en vertu de l'article 9 de la loi, est communiquée à la personne concernée ou lors de la déclaration visée à l'article 17, § 1er, de la loi, le responsable du traitement doit mentionner la base légale ou réglementaire autorisant le traitement de données à caractère personnel visées aux articles 6 à 8 de la loi.

<sup>2</sup> [www.privacycommission.be](http://www.privacycommission.be)

*protocole dans ses réglementations relatives au statut du personnel. Dès qu'il reprend l'affaire, le médiateur flamand informe immédiatement le supérieur hiérarchique du fonctionnaire concerné de cette protection. »*

16. La Commission prend acte du protocole conclu, en exécution de l'article 17bis du 'décret médiation', entre le Gouvernement flamand et le service de médiation flamand. Ce protocole, vise à protéger les dénonciateurs. Il fixe un certain nombre de conditions et de modalités particulières dans le cadre de cette protection.

17. Il n'entre pas dans les compétences de la Commission de formuler des commentaires sur les dispositions de ce protocole dans la mesure où ces dernières ne concernent pas un problème de protection de données à caractère personnel ou de vie privée.

#### **IV. EXAMEN DU PROTOCOLE DE COLLABORATION ENTRE LE SERVICE DE MEDIATION FLAMAND ET L'IAVA**

---

18. Le protocole de collaboration entre le service de médiation flamand et l'IAVA – objet de la demande d'avis stricto sensu – concerne les modalités d'échange entre ces deux entités de données et de rapports relatifs aux enquêtes ainsi que l'éventuelle utilisation de ces données dans le cadre de communications au dénonciateur ce qui peut avoir des répercussions sur (le droit à) la vie privée des personnes dénoncées ou impliquées suite à une dénonciation.

19. Dans ce protocole est réalisé un équilibre entre la confidentialité des données obtenues dans le cadre d'une enquête faite suite à une dénonciation par le service de médiation flamand et/ou l'IAVA et la protection de la vie privée des personnes éventuellement impliquées d'une part, et le droit à la consultation et à l'information sur sa dénonciation dans le chef du dénonciateur d'autre part.

##### **A. Echange de données relatives aux enquêtes entre l'IAVA et le médiateur**

20. Le service de médiation flamand est habilité à (faire) réaliser des enquêtes à propos d'éventuelles irrégularités dénoncées par des agents des services publics flamands.

21. Etant donné que de telles enquêtes supposent souvent une approche spécifique et requièrent des connaissances ainsi que des aptitudes spécialisées, le service de médiation flamand désire faire appel, dans le cadre de celles-ci, à l'IAVA, qui dispose à cet effet du personnel et de l'expertise nécessaires. Les modalités de cette collaboration ont été définies dans ce protocole.

22. La Commission a peu de remarques à formuler au sujet des accords ayant été formalisés entre l'IAVA et le médiateur quant à l'échange, entre ces deux services, des données relatives aux enquêtes. Ceux-ci tendent en définitive à garantir une enquête discrète, réalisée par des experts concernant les dénonciations, et à éviter des doubles emplois.

23. Dans sa recommandation du 29 novembre 2006, la Commission précise d'ailleurs que le « gestionnaire de plaintes » peut, le cas échéant, faire appel à l'aide d'instances internes ou externes suffisamment indépendantes pour faire procéder à certaines vérifications dans le cadre du traitement d'une dénonciation.

24. L'article 3 du protocole dispose que « *s'il apparaît que le dénonciateur n'a pas fait intervenir l'IAVA au préalable et s'est directement adressé au médiateur flamand, ce dernier peut lui recommander de prendre contact avec l'IAVA, à moins que le dénonciateur n'invoque de bonnes raisons pour ne pas le faire. Ceci n'empêche pas que le médiateur flamand se consulte avec l'IAVA si la dénonciation de l'irrégularité comporte de grands risques quant aux intérêts de l'administration flamande* » (§ 1) et « *si le dénonciateur a fait appel à l'IAVA mais que ce dernier a décidé en toute indépendance et en toute autonomie de ne pas ouvrir une enquête administrative,*

*il appartient au médiateur flamand de juger s'il est opportun de faire intervenir un service d'audit externe » (§ 2)<sup>3</sup>.*

25. La Commission n'émet pas d'objection quant à l'adoption de cette procédure, le médiateur flamand pouvant décider de confier l'exécution de l'enquête à un service d'audit externe, si le motif avancé par le dénonciateur pour ne pas faire appel à l'IAVA découle selon lui de ce que l'irrégularité est commise au sein de l'IAVA lui-même.

26. La Commission désire que le service d'audit externe auquel il fera, le cas échéant, appel offre les mêmes garanties d'indépendance, d'objectivité, de confidentialité et de sécurité que l'IAVA. Le médiateur devra conclure avec ce service les mêmes accords que ceux conclus entre lui-même et l'IAVA.

### ***B. Utilisation de données dans le cadre des communications du médiateur au dénonciateur***

27. L'article 8 du protocole stipule que *"durant l'exécution de l'enquête administrative, le médiateur flamand ne communiquera au dénonciateur que des informations de nature procédurale, s'il le juge utile.*

*Aussi longtemps que l'enquête administrative sera en cours, le dénonciateur ne pourra en aucun cas obtenir des informations quant à son contenu proprement dit".*

28. La Commission recommande que la communication au dénonciateur des informations de nature procédurale évoquées plus haut soit automatique plutôt que laissée à la discrétion du médiateur flamand, surtout lorsque le dénonciateur en fait la demande, ne serait-ce que pour éviter que ce dernier n'ait le sentiment (subjectif) que sa dénonciation n'est pas prise au sérieux, et qu'il ne fasse éventuellement, pour cette raison, des dénonciations en dehors de l'administration (par exemple, en s'adressant aux médias).

29. Pour la Commission, il semble évident que tant que l'enquête administrative est en cours, seules des informations de nature procédurale seront communiquées au dénonciateur. Ce dernier ne doit pas être informé des éléments de cette enquête, dans la mesure où elle n'est pas encore clôturée. Pareille disposition vise à garantir un fonctionnement correct de l'IAVA tout en protégeant la vie privée de tous les intervenants dans l'enquête.

30. Il faut que les informations relatives à certains actes de l'autorité, en l'espèce l'IAVA, puissent demeurer confidentielles, sans quoi ladite autorité ne sera pas en mesure d'accomplir comme il se doit certains aspects de sa mission.

31. Cette disposition a d'ailleurs un pendant dans le décret du 26 mars 2004 *relatif à la publicité de l'administration* selon lequel l'obligation de principe de publicité ne s'applique pas aux données recueillies et aux informations obtenues durant l'exécution d'un audit interne. Pareil audit ou contrôle a un caractère confidentiel aussi longtemps que les responsables politiques n'ont pas eu connaissance de ses résultats (voir l'article 14, 5° du décret précité et son exposé des motifs).

32. Le fait que la confidentialité des données recueillies et reprises dans les rapports d'enquête tombe dans le champ d'application de l'obligation de principe de publicité dès que les responsables politiques ont eu connaissance des résultats de ladite enquête ne signifie pas que les résultats, tels que les rapports détaillés et les rapports finaux, puissent être communiqués au dénonciateur ou consultés par ce dernier, sans autre forme de procès, dans la mesure où ceux-ci contiennent des informations à caractère personnel relatives à des tiers au sens du décret du 26

---

<sup>3</sup> Note du traducteur : en l'absence d'une traduction officielle, la version française des divers extraits du protocole de collaboration reproduits dans le présent avis a été réalisée par le secrétariat de la Commission.

mars 2004<sup>4</sup> et/ou des données à caractère personnel relatives à des tiers au sens de la loi vie privée<sup>5</sup>.

33. L'article 9 du protocole précise d'ailleurs "A l'issue de l'enquête administrative, le médiateur flamand se consulte avec l'IVA au sujet des informations qu'il peut communiquer au dénonciateur. Il rédige à cet effet une note de conclusion basée sur le rapport de synthèse<sup>6</sup> visé à l'article 7 et en discute avec l'IVA.

*Le médiateur flamand informe ensuite l'auteur de la dénonciation de la suite donnée à celle-ci. Il lui est loisible de mettre à la disposition du dénonciateur une copie de la note de conclusion mentionnée au premier alinéa".*

34. Il est certes légitime que le dénonciateur demande à recevoir ou à consulter des informations relatives à ce qu'il est advenu de sa dénonciation. Dans sa recommandation du 29 novembre 2006, la Commission précise d'ailleurs que le dénonciateur a le droit de savoir ce qu'il advient de sa dénonciation ainsi que les suites qui y sont données.

35. Il faut en effet éviter que l'auteur de la dénonciation n'ait le sentiment (subjectif) que celle-ci n'est pas prise au sérieux et que pour cette raison, il transgresse intentionnellement la confidentialité de sa propre dénonciation<sup>7</sup>, ce qui aura pour conséquence de violer la vie privée des personnes dénoncées et des tiers éventuels. Une certaine forme de "feed-back" ayant trait au contenu du dossier doit pouvoir permettre d'éviter cette dérive.

36. L'article 9 du protocole prévoit donc, et à juste titre, des limites quant aux informations devant être communiquées au dénonciateur par le médiateur. Ainsi, on garde à l'esprit que les personnes citées dans l'enquête administrative ont droit au respect de leur vie privée. Le droit à l'information reconnu au dénonciateur n'oblige pas le médiateur à lui transmettre le rapport définitif détaillé – incluant le rapport de synthèse – dont il dispose (cf. article 7 du protocole) mais uniquement les informations figurant dans la note de conclusion.

37. Le libellé de l'article 9 du protocole ne permet toutefois pas de savoir si cette note de conclusion contiendra ou non des données à caractère personnel relatives à des tiers au sens de la loi vie privée. Par contre, il est certain qu'elle ne contiendra en principe pas d'informations à caractère personnel relatives à des tiers au sens du décret du 26 mars 2004 car il s'agit d'informations que le dénonciateur ne peut consulter ou dont il ne peut avoir communication que moyennant le respect de certaines conditions (voir ci-après l'article 10 du protocole).

38. Dans la mesure où la note de conclusion contiendrait des données à caractère personnel relatives à des tiers au sens de la loi vie privée, la Commission estime que, vu la nature éventuelle

---

<sup>4</sup> « Informations comportant une appréciation, un jugement de valeur ou la description d'un comportement d'une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable. »

<sup>5</sup> « toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable, désignée ci-après "personne concernée"; est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale. »

<sup>6</sup> Note du traducteur : le terme "*managementsamenvatting*" est une transposition en néerlandais de l'expression anglaise "*executive summary*", qui désigne un résumé présentant, sous une forme condensée, les principales idées exprimées dans l'introduction et les différents chapitres d'un rapport, de manière à ce que les cadres d'une entreprise ou d'un organisme puissent prendre rapidement connaissance des grandes lignes de celui-ci. Selon les recommandations de l'office de la langue française, l'équivalent à utiliser en français est "résumé" ou "rapport de synthèse" et il convient de proscrire des anglicismes tels que "sommaire exécutif" ou "résumé managérial".

<sup>7</sup> Dans la recommandation du 29 novembre 2006, la Commission estime d'autre part que le traitement de la dénonciation par le « gestionnaire de plaintes » prend fin en cas de violation intentionnelle de la confidentialité par le dénonciateur lui-même.

de certaines données <sup>8</sup>, celles-ci ne peuvent être consultées ou communiquées au dénonciateur que dans les limites prévues à l'article 10 du protocole.

39. L'article 10 du protocole prescrit que "Si l'auteur de la dénonciation a été affecté négativement dans sa situation juridique de manière directe et personnelle par l'irrégularité qu'il a dénoncée, le médiateur flamand peut également lui communiquer les informations à caractère personnel indispensables.

Le médiateur flamand veille alors à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à la vie privée de tiers, à moins que ces informations ne soient nécessaires à la bonne compréhension du dossier".

40. Vu le contexte, le rapport définitif détaillé incluant le rapport de synthèse que l'IAVA transmet au médiateur contiendra presque inévitablement des informations à caractère personnel relatives à des tiers au sens du décret du 26 mars 2004 et/ou des données à caractère personnel relatives à des tiers au sens de la loi vie privée.

41. Dans la mesure où la connaissance de ces informations relatives à des tiers n'est pas essentielle pour le dénonciateur, c'est-à-dire si sa situation juridique n'est pas affectée de manière directe et personnelle par ces informations, la communication d'informations par le médiateur au dénonciateur doit se limiter à ce qui est fixé à l'article 9 du protocole de collaboration, et ne peut contenir ni des informations à caractère personnel relatives à des tiers au sens du décret du 26 mars 2004, ni des données à caractère personnel relatives à des tiers au sens de la loi vie privée. Cette manière d'agir est conforme à la recommandation du 29 novembre 2006 dans laquelle la Commission précise que le dénonciateur n'a pas le droit d'accéder aux données à caractère personnel de tiers (et même de celles de la personne mise en cause), à moins que ces derniers n'aient donné leur accord, une telle interdiction pouvant toutefois être levée lorsque, après enquête, il s'est avéré que le dénonciateur a été affecté par les informations fournies par une personne mise en cause (qui a, par exemple, affirmé à tort que le dénonciateur lui-même était impliqué dans les pratiques abusives qu'il a dénoncées) ou par des tiers agissant de mauvaise foi (par exemple : des faux témoignages).

42. Ce n'est que dans le cas spécifique où la situation juridique de l'auteur de la dénonciation a été affectée de manière directe et personnelle par les informations susmentionnées que la communication de ces données, qui doivent en principe être traitées comme des informations confidentielles, pourraient lui être communiquées et ce seulement dans la mesure où cette communication n'implique pas une atteinte disproportionnée au droit de ces tiers au respect de leur vie privée. L'immixtion dans la vie privée de ces tiers doit donc être limitée au strict minimum.

### ***C. Utilisation des données dans le cadre des communications du médiateur au Parlement***

43. L'article 11 du protocole dispose que "Le service de médiation flamand veillera à ce que son rapport annuel au Parlement flamand ne contienne que des informations non personnalisées et pertinentes au sujet de l'enquête administrative menée à la suite de dénonciations. Ledit rapport fera notamment mention de la nature de la plainte, des problèmes organisationnels et/ou structurels constatés et des recommandations formulées".

44. En soi, cette disposition ne pose aucun problème à la Commission. Elle sous-entend, en effet, que le rapport annuel ne peut pas être publié sous une forme permettant l'identification des personnes concernées.

45. La Commission souhaite attirer à ce propos l'attention du médiateur sur le fait que la suppression de données d'identification des personnes concernées n'empêche pas toujours que ces personnes soient identifiées par la suite. Autrement dit, le risque que leur identité soit néanmoins découverte ne peut pas être totalement écarté. Plus les détails fournis dans le rapport

---

<sup>8</sup> Il peut même s'agir de données à caractère personnel judiciaires au sens de l'article 8 de la loi vie privée (voir à nouveau la recommandation du 29 novembre 2006).

annuel quant à la nature de la plainte, aux problèmes organisationnels et/ou structurels constatés et aux recommandations formulées seront précis, plus l'anonymat exigé menace d'être violé dans les faits, ce qu'il faut éviter (voir en ce sens la recommandation du 29 novembre 2006).

**PAR CES MOTIFS,**

**La Commission**

Emet un avis favorable sur le protocole de collaboration entre le service de médiation flamand et l'IAVA.

L'administrateur,

Le vice-président,

(sé) Jo BARET

(sé) Willem DEBEUCKELAERE