



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 04/2022 du 21 janvier 2022

Objet: Demande d'avis concernant (1) un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française modifiant les décret et ordonnance conjoints relatifs au médiateur bruxellois du 16 mai 2019 et (2) un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'article 15, § 2 des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs au médiateur bruxellois (CO-A-2021-248 ; CO-A-2021-249, CO-A-2021-260 & CO-A-2022-001)

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, Bart Preneel et Frank Robben ;

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 les demandes d'avis du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Fonction publique, Sven Gatz, et de la Ministre Présidente du Collège de la COCOF, Barbara Trachte, reçues les 22 novembre, 1^{er} et 23 décembre décembre 2021 ;

Vu la connexité des projets sur lesquelles portent les demandes d'avis ;

émet, le 21 janvier 2022, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DES DEMANDES D'AVIS

1. Le du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Fonction publique, a sollicité, le 22 novembre 2021, l'avis de l'Autorité concernant :
 - un **avant-projet de décret et ordonnance conjoints** de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française modifiant les décret et ordonnance conjoints relatifs au médiateur bruxellois du 16 mai 2019 (ci-après « l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints ») et
 - un **projet d'arrêté** du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'article 15, § 2 des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs au médiateur bruxellois (ci-après « le projet d'arrêté »).

2. La Ministre Présidente du Collège de la COCOF a sollicité, le 1^{er} décembre 2021, l'avis de l'Autorité concernant **le même avant-projet de décret et ordonnance conjoints** de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française modifiant les décret et ordonnance conjoints relatifs au médiateur bruxellois du 16 mai 2019.

3. L'avant-projet de décret et ordonnance conjoints et le projet d'arrêté visent, d'une part, **à transposer**, dans l'ordre juridique bruxellois, **la directive 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 (ou dénonciation) interne et/ou d'un signalement (ou dénonciation) externe à la violation de toute norme juridique.**

4. 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 aux Etats membres de veiller à ce qu'il existe pour les travailleurs, y compris les fonctionnaires, des **canaux de signalement** (ou dénonciation) internes et externes.

5. **L'avant-projet de décret et ordonnance conjoints** entend, ainsi, entre autres :
 - établir un **système de protection pour les « membres du personnel »**¹ des institutions

¹ La notion de « membre du personnel » est définie largement par l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints comme :
« 1° les travailleurs et les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne ;

2° les indépendants ;

3° les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une instance visée à l'article 2, 1, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés ;

4° toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs pour une instance visée à l'article 2, 1 ;

publiques relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, de la COCOM et de la COCOF **qui dénoncent des « atteintes suspectée à l'intégrité »²** ;

- établir **un canal de signalement externe**, auprès du Médiateur bruxellois³, pour la dénonciation des atteintes suspectées à l'intégrité au sein des institutions publiques relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, de la COCOM et de la COCOF ;
 - **déléguer au Gouvernement, au Collège réuni et au Collège de la COCOF** le pouvoir de déterminer les modalités **relatives à la création, à l'organisation et au fonctionnement** de la **composante interne du système de dénonciation** d'une atteinte suspectée à l'intégrité, chacun pour ce qui concerne ses propres services et ceux des instances publiques qui dépendent respectivement du Gouvernement, du Collège réuni et du Collège de la COCOF, tout en imposant la nomination, dans chacune de ces instances, *« d'une personne de confiance 'd'intégrité' par rôle linguistique qui est susceptible de recevoir une dénonciation en interne et/ou de mener l'enquête suite à une dénonciation interne d'une atteinte suspectée à l'intégrité »⁴* ;
 - déterminer les conditions dans lesquelles un membre du personnel, impliqué dans une procédure de dénonciation, peut faire l'objet d'une **procédure disciplinaire**.
6. Le **projet d'arrêté** entend, pour sa part, pourvoir à l'exécution du nouvel article de l'article 15, § 2 des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs au médiateur bruxellois, **en déterminant les modalités de la composante interne du système de dénonciation** qui doit être mis en place au sein des instances publiques relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, de la COCOM et de la COCOF.

II. EXAMEN DES DEMANDES D'AVIS

7. Dans la mesure où les systèmes « interne » et « externe » de dénonciation reposent sur la collecte, la conservation et la transmission de données à caractère personnel, les dispositifs de l'avant-projet de

5° les auteurs d'une dénonciation, lorsqu'ils suspectent une atteinte à l'intégrité par le biais d'informations obtenues dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin depuis lors ou lors du processus de recrutement ou d'autres négociations précontractuelles »

² La notion d'atteinte suspectée à l'intégrité est définie largement par l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints comme : un acte ou omission qui est illicite ou qui va à l'encontre de l'objet ou de la finalité du droit ».

³ Le nouvel article 15 § 3 du décret et ordonnance conjoints relatifs au médiateur bruxellois du 16 mai 2019 crée, au sein du service de médiation bruxellois, un « point de contact pour les atteintes suspectées à l'intégrité » qui représente la composante externe du système de dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité.

⁴ L'avant-projet de décret et ordonnance conjoints prévoit, en outre, que « Si l'instance visée à l'article 2, 1° est considérée comme unilingue, l'instance dispose à tout le moins d'une personne de confiance "d'intégrité" de langue française ou de langue néerlandaise ».

décret et ordonnance conjoints et du projet d'arrêté impliquent des traitements de données à caractère personnel. Ces traitements de données devront, comme le rappelle l'article 17 de la directive 2019/1937⁵, 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 ou externe, il faut toutefois que **les normes qui organisent les systèmes « interne » et « externe » de dénonciations 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.** Dans la suite de cet avis, l'Autorité va examiner dans quelle mesure c'est bien le cas.

a) Finalité des traitements de données à caractère personnel ayant lieu dans le cadre d'une procédure de dénonciation « interne » ou « externe » et détermination des champs d'application matériel et personnel des projets de normes soumis pour avis

8. Il ressort clairement de l'article 4 de l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints, qui remplace l'article 15 dans le décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019, que la **finalité des traitements** de données effectués dans le contexte d'une procédure de signalement « interne » ou « externe » est **d'assurer le suivi des dénonciations effectuées par les « membres du personnel »** des institutions publiques relevant de la Région de Bruxelles-Capitale, de la COCOM et de la COCOF à propos « atteintes suspectées à l'intégrité ». Une telle finalité est bien **légitime et explicite**. Toutefois pour qu'elle soit suffisamment **déterminée**, il convient de s'assurer que **les champs d'application matériel et personnel** des projets soient définis de manière suffisamment claire et précise.

9. Concernant **le champ d'application matériel**, l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints définit la notion d'« atteinte suspectée à l'intégrité » comme « *un acte ou une omission qui est illicite ou qui va à l'encontre de l'objet ou de la finalité du droit* ». Pour assurer la précision requise, **il convient de clarifier qu'une atteinte suspectée à l'intégrité doit être définie comme « un acte ou une omission qui est illicite ou qui va à l'encontre de l'objet ou de la finalité de toute norme juridique s'imposant au sein des instances visées à l'article 2, 1^o des décret et ordonnance conjoints »**. La déléguée du Ministre a, en effet, confirmé, à la suite d'une demande d'informations complémentaires, que le but du législateur bruxellois était, conformément à la possibilité conférée par l'article 2.2 de la directive 2019/1937, « *d'étendre le système de dénonciation à la violation de toute norme juridique s'imposant au sein des instances visées à l'article 2, 1^o des décret et ordonnance conjoints. Le projet de décret et ordonnance conjoints ne limite en effet pas son champ*

⁵ Etant donné le caractère directement applicable du RGPD, cette disposition de la directive 2019/1937 ne doit pas être transposée en droit interne, comme le soulève, à juste titre, le « tableau de transposition » qui a été communiqué par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Fonction publique.

d'application aux matières et actes visés à l'article 2.1. de la directive ». **L'avant-projet de décret et d'ordonnance conjoints sera amendé en ce sens.**

10. Concernant **le champ d'application personnel**, l'Autorité constate que l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints et le projet d'arrêté ne définissent pas de la même manière la notion de « membre du personnel ».

11. L'avant-projet de décret et ordonnance conjoints définit largement la notion de « membre du personnel » comme :

« 1° les travailleurs et les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne ;

2° les indépendants ;

3° les actionnaires et les membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une instance visée à l'article 2, 1, y compris les membres non exécutifs, ainsi que les bénévoles et les stagiaires rémunérés ou non rémunérés ;

4° toute personne travaillant sous la supervision et la direction de contractants, de sous-traitants et de fournisseurs pour une instance visée à l'article 2, 1 ;

5° les auteurs d'une dénonciation, lorsqu'ils suspectent une atteinte à l'intégrité par le biais d'informations obtenues dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin depuis lors ou lors du processus de recrutement ou d'autres négociations précontractuelles ».

12. Le projet d'arrêté définit la notion de « membre du personnel » comme :

« membre du personnel : membre du personnel statutaire, stagiaire ou membre du personnel occupé en vertu d'un contrat de travail ».

13. L'Autorité constate que la définition donnée par le projet d'arrêté à la notion de « membre du personnel » est (1) plus restreinte que celle donnée à la même notion dans l'avant-projet de décret et ordonnances conjoints et (2) qu'elle n'est, en outre, pas conforme à la directive 2019/1937. **Le projet d'arrêté sera amendé afin d'aligner la définition de membre du personnel qui y est donnée avec celle reprise dans l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints qui est, elle, conforme à la définition que la directive 2019/1937 donne à la notion de « travailleur ».**

b) Identification des responsables du traitement des traitements de données à caractère personnel effectués dans le cadre du suivi d'un signalement externe et interne

14. Ni l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints ni le projet d'arrêté **n'identifie explicitement les responsables du traitement** des traitements de données effectués dans le cadre du suivi d'un

signalement externe et interne. Or l'identification explicite du responsable du traitement dans la réglementation peut participer à assurer la prévisibilité de la norme et l'effectivité des droits des personnes concernées, en particulier lorsque la réglementation – comme c'est le cas en l'espèce – attribue des rôles et responsabilités à différentes personnes et qu'il n'apparaît pas de manière certaine laquelle (lesquelles) d'entre elles assument le rôle de responsable du traitement. À ce propos, l'Autorité rappelle que la désignation du responsable du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles⁶. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui, dans les faits, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise du traitement. 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.* »⁷

15. Dans le cadre d'un signalement externe, il ressort de l'avant-projet de décret et ordonnance conjoint que c'est le **Médiateur bruxellois** – par l'intermédiaire de son « point de contact pour les atteintes suspectées à l'intégrité » – qui poursuit la finalité des traitements de données à caractère personnel et dispose de la maîtrise des traitements de données réalisés pour assurer le suivi du signalement. **L'avant-projet sera amendé afin d'indiquer que le Médiateur bruxellois assume le rôle de responsable du traitement des traitements de données effectués dans le cadre du suivi des signalements externes.**
16. Dans le cadre du signalement interne, l'Autorité constate que plusieurs personnes peuvent être amenées à recevoir des signalements et à en assurer le suivi : (1) le chef fonctionnel du membre du personnel qui est l'auteur du signalement, (2) le responsable de l'unité administrative au sein de laquelle le membre du personnel qui est l'auteur du signalement exerce ses fonctions ou (3) la personne de confiance intégrité. Afin d'éviter toute ambiguïté, **le projet d'arrêté sera amendé afin d'y préciser**, conformément aux lignes directrices 07/2020 du Comité européen à la protection des données, que **le responsable du traitement** des traitements de données à caractère personnel

⁶ 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 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/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant 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).

⁷ 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/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en)

effectués dans le cadre d'un signalement interne **est l'instance visée à l'article 1^{er}** du projet d'arrêté (au sein de laquelle le signalement a eu lieu).

c) Confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement

17. L'article 15 § 4 du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019, inséré par l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints, prévoit que :

« Les membres du personnel chargés du traitement d'une dénonciation en application des paragraphes 2 et 3 préservent la confidentialité de l'identité de l'auteur de la dénonciation. Sauf consentement exprès de celui-ci, ils s'abstiennent de la révéler à toute personne autre que les membres du personnel autorisés compétents pour recevoir des dénonciations ou en assurer le suivi.

Ils ne divulguent aucune information qui permettrait directement ou indirectement d'identifier l'auteur de la dénonciation.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'identité de l'auteur de la dénonciation ou toute autre information permettant son identification peut être divulguée uniquement lorsqu'il s'agit d'une obligation nécessaire et proportionnée dans le cadre d'une enquête, de poursuites ou d'une procédure judiciaire, notamment en vue de sauvegarder les droits de la défense de la personne concernée par la divulgation. L'auteur de la dénonciation est informé préalablement par écrit de la divulgation de son identité et des motifs qui la justifient, sauf si une telle information risque de compromettre une enquête, des poursuites ou une procédure judiciaire en cours ».

18. L'article 6 § 2 du projet d'arrêté prévoit que :

« Dans toutes les phases du processus de dénonciation, le chef fonctionnel, le responsable d'une unité administrative ou la personne de confiance d'intégrité qui reçoit une dénonciation exerce les missions visées au § 1^{er} en toute confidentialité.

Il préserve la confidentialité de l'identité de l'auteur de la dénonciation et de tout tiers dont il y fait mention.

Il ne révèle les informations qu'il recueille à toutes les phases du processus de la dénonciation à aucune autre personne que celles compétentes pour assurer le suivi de la dénonciation ou la protection du membre du personnel auteur de la dénonciation ».

19. L'Autorité constate **que ces dispositions transposent fidèlement les articles 16.1, 16.2 et 16.3 de la directive 2019/1937.**

20. Par ailleurs, l'Autorité constate que l'article 14 du projet d'arrêté prévoit que :

« À l'ouverture de l'enquête, le chef fonctionnel, le responsable d'unité administrative ou la personne de confiance d'intégrité informe le responsable hiérarchique le plus élevé de l'instance visée à l'article 1^{er} concernée par la dénonciation de l'existence d'une dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité.

Si la dénonciation de l'atteinte suspectée à l'intégrité laisse toutefois suffisamment penser que le responsable hiérarchique le plus élevé de l'instance visée à l'article 1^{er} concernée est impliqué dans cette atteinte, le chef fonctionnel, le responsable d'unité administrative ou la personne de confiance d'intégrité informe le ministre fonctionnellement compétent ».

21. La lecture de cette disposition, à la lumière de l'article 15 § 4 du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 et de l'article 6 § 2 du projet d'arrêté, laisse peu de doute quant au fait que cette communication ne peut porter que sur l'existence d'une dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité et qu'aucune information permettant d'identifier directement ou indirectement l'identité de l'auteur du signalement ne peut être communiquée au responsable hiérarchique ou au ministre fonctionnellement compétent. Toutefois, pour éviter tout doute à ce propos, il convient **de préciser explicitement**, à l'article 14 du projet d'arrêté, que le chef fonctionnel, le responsable d'unité administrative ou la personne de confiance d'intégrité ne **peut communiquer aucune information permettant** au responsable hiérarchique ou au ministre fonctionnellement compétent **d'identifier directement ou indirectement l'identité de l'auteur du signalement**. Le projet d'arrêté **sera amendé** en ce sens.

d) Durée de la protection offerte aux auteurs de signalement

22. L'article 15 § 5 prévoit que *« Le Gouvernement, le Collège réuni et le Collège de la Commission communautaire française, chacun pour ce qui le concerne, élaborent avec le service de médiation un protocole relatif à la durée et aux mesures de protection de celui-ci qui prévoient au moins celles prescrites à l'article 15/1 »*

23. L'Autorité constate que la directive 2019/1937 ne prévoit aucune limitation dans le temps de la protection offerte aux « auteurs de signalements ». Comme la déléguée du Ministre l'a souligné elle-même à la suite d'une demande d'informations complémentaires, *« Les articles 21 et 25 de la Directive 2019/1937 prévoient, d'une part, la protection des 'lanceurs d'alerte' contre les mesures de représailles et d'autre part, que les Etats membres ne peuvent adopter des dispositions moins favorables aux droits des auteurs de signalement que celles prévues par la Directive précitée. De plus, l'article 24 de la*

Directive précitée énonce : 'Les États membres veillent à ce que les droits et recours prévus par la présente directive ne puissent faire l'objet d'une renonciation ni être limités par un quelconque accord ou une quelconque politique, forme d'emploi ou condition de travail, y compris une convention d'arbitrage'. Nous proposons donc de supprimer les mots « à la durée et » dans l'article 15, § 5, en projet ». L'Autorité estime qu'il est, en effet, nécessaire de **supprimer la possibilité de limiter dans le temps la protection contre les représailles** dont doivent bénéficier les auteurs de signalements en vertu de la directive 2019/1937. **L'avant-projet de décret et ordonnance conjoint sera amendé en ce sens.**

24. Cette suppression concernant la nécessité d'établir un protocole pour déterminer la durée de la protection des « lanceurs d'alerte » contre les représailles **implique également de modifier l'article 15/1 § 3** du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 (inséré par l'article 5 de l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints). Cette disposition prévoyait, en effet, que « Si pendant la période de protection définie par le protocole visé à l'article 15, § 5, alinéa 2, des mesures visées au § 2 sont prises à l'encontre d'une personne protégée, la charge de la preuve que cette mesure ou menace de mesure découle d'éléments étrangers au fait que le membre du personnel a dénoncé une atteinte suspectée à l'intégrité ou qu'il a été associé à l'enquête y afférente incombe à l'instance visée à l'article 2, 1^o »⁸. Le renversement de la charge de la preuve dans le cadre d'une procédure visant à contester une « mesure préjudiciable » prise à l'encontre d'un « lanceur d'alerte » ne peut être limité dans le temps. En effet, l'article 21.5 de la directive 2019/1937 dispose que « Dans le cadre d'une procédure engagée devant une juridiction ou auprès d'une autre autorité concernant un préjudice subi par l'auteur de signalement, et sous réserve que celui-ci établisse qu'il a effectué un signalement ou fait une divulgation publique et qu'il a subi un préjudice, il est présumé que le préjudice a été causé en représailles au signalement ou à la divulgation publique. En pareil cas, il incombe à la personne qui a pris la mesure préjudiciable d'établir que cette mesure était fondée sur des motifs dûment justifiés »⁹. **L'avant-projet de décret et ordonnance conjoints sera amendé afin d'aligner les conditions du renversement de la charge de la preuve sur ce que prévoit la directive 2019/1937.**

e) Caractère obligatoire ou facultatif des signalements internes

25. S'il ressort explicitement du texte de l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints que les membres du personnel des instances visées à l'article 2, 1^o du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 peuvent (mais ne doivent pas) faire un signalement externe auprès du Médiateur bruxellois, **le texte du projet d'arrêté est plus ambigu concernant le caractère obligatoire ou facultatif des signalements**. En effet, l'article 3 du projet d'arrêté dispose que :

⁸ C'est l'Autorité qui souligne

⁹ C'est l'Autorité qui souligne.

« La composante interne du système de dénonciation est utilisée en priorité pour dénoncer une atteinte suspectée à l'intégrité commise au sein des instances visées à l'article 1^{er} constatée par un membre du personnel dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, sauf s'il a des raisons légitimes de craindre qu' :

1^o aucune suite utile ne sera réservée à la dénonciation dans le délai prescrit par le présent arrêté ;

2^o en raison de cette dénonciation, il risque d'être soumis à une peine disciplinaire ou à toute autre forme de représailles.

En cas de craintes légitimes visées à l'alinéa 1er , 1^o et 2^o, le membre du personnel dénonce l'atteinte suspectée à l'intégrité au point de contact pour les atteintes suspectées à l'intégrité au sein du service de médiation qui représente la composante externe du système de dénonciation »¹⁰.

26. L'article 4 du projet d'arrêté indique que :

« Le membre du personnel dénonce une atteinte suspectée à l'intégrité :

1^o aucune suite utile ne sera réservée à la dénonciation dans le délai prescrit par le présent arrêté ;

2^o en raison de cette dénonciation, il risque d'être soumis à une peine disciplinaire ou à toute autre forme de représailles »¹¹.

27. L'article 7 § 1 du projet d'arrêté dispose que :

« Un membre du personnel d'une instance visée à l'article 1^{er} dénonce, de bonne foi et sur la base d'une présomption raisonnable, une atteinte suspectée à l'intégrité à son chef fonctionnel, sauf s'il a des raisons légitimes de craindre qu' :

1^o aucune suite utile ne sera réservée à la dénonciation dans le délai prescrit par le présent arrêté ;

2^o en raison de cette dénonciation, il risque d'être soumis à une peine disciplinaire ou à toute autre forme de représailles »¹².

28. L'article 7 § 2 du projet dispose que « En cas de craintes légitimes d'inertie ou de représailles de la part de son chef fonctionnel, le membre du personnel d'une instance visée à l'article 1^{er} dénonce une atteinte suspectée à l'intégrité au responsable de l'unité administrative au sein de laquelle il exerce ses fonctions ».

¹⁰ C'est l'Autorité qui souligne

¹¹ C'est l'Autorité qui souligne

¹² C'est l'Autorité qui souligne

29. Ces dispositions – et l’usage de l’indicatif présent – laissent sous-entendre qu’il y a une obligation de dénonciation dans le chef du membre du personnel qui, de bonne foi, suspecte une atteinte à l’intégrité. Toutefois, l’article 7 § 2, alinéa 2, du projet d’arrêté prévoit que « *Si un membre du personnel ne souhaite pas informer son chef fonctionnel ou le responsable de l’unité administrative au sein de laquelle il est occupé d’une atteinte suspectée à l’intégrité, il peut la dénoncer à la personne de confiance d’intégrité désignée au sein de chaque instance visée à l’article 1^{er}* »¹³. Cette disposition laisse, pour sa part, sous-entendre que la dénonciation n’est pas obligatoire puisque si le membre du personnel ne veut pas informer son chef fonctionnel ou le responsable de l’unité administrative, il peut (donc ne doit pas) dénoncer cette atteinte à l’intégrité dénoncer à la « personne de confiance d’intégrité ».
30. À la suite d’une demande d’informations complémentaires, la déléguée du Ministre a indiqué qu’« *il n’existe pas d’obligation de dénonciation. En effet, il ressort de la Directive précitée que les informations sur les violations peuvent être signalées par le biais des canaux et procédure de signalement interne prévus dans le présent chapitre. De plus, il est indiqué que les Etats membres encouragent le signalement. [...] Une obligation de dénonciation serait disproportionnée et risquerait d’avoir des conséquences contre-productives. Cette dénonciation ne peut dès lors qu’avoir un caractère facultatif. Nous vous proposons de remplacer ‘dénonce’ par ‘peut dénoncer’ dans le projet, afin d’éviter toute ambiguïté* ». **L’Autorité prend note de la volonté des auteurs du projet de lever toute ambiguïté quant au caractère facultatif du signalement interne et de remplacer, dans les différentes dispositions, du projet d’arrêté le mot « dénonce » par les mots « peut dénoncer ».**

f) Contenu de la dénonciation écrite ou de la preuve écrite de la dénonciation orale

31. L’article 9 § 1^{er} du projet d’arrêté prévoit que « *la dénonciation écrite ou la preuve écrite de la dénonciation orale contient au moins les éléments suivants :*
- 1° la date de la dénonciation ;*
 - 2° le nom et les coordonnées du membre du personnel auteur de la dénonciation ;*
 - 3° la description de l’atteinte suspectée à l’intégrité ;*
 - 4° la date ou la période à laquelle l’atteinte suspectée à l’intégrité a eu lieu, a lieu ou aura lieu ;*
 - 5° les éléments permettant de supposer, sur la base d’une présomption de bonne foi et raisonnable, l’existence d’une atteinte à l’intégrité ».*

¹³ C’est l’Autorité qui souligne

32. Afin **d'éviter** que la dénonciation écrite ou la preuve écrite de la dénonciation orale puisse amener 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 les termes « au moins »** dans la première phrase de l'article 9 § 1^{er} du projet d'arrêté.

g) Archivage des dénonciations et délais de conservation des données à caractère personnel qui y sont reprises

33. Le nouvel article 15/3 § 1^{er} du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019, inséré par l'article 7 de l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints, prévoit que « *Les instances visées à l'article 2, 1^o [pour ce qui est des signalements internes] et le point de contact pour les atteintes suspectées à l'intégrité [pour ce qui est des signalements externes] archivent toutes les dénonciations reçues, accessibles uniquement aux membres du personnel autorisés compétents pour recevoir des dénonciations ou en assurer le suivi* ».
34. L'Autorité rappelle qu'en vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Après avoir questionné la déléguée du Ministre sur le fait que l'avant-projet prévoyait une conservation illimitée des dénonciations (et des données à caractère personnel qui s'y trouvent), celle-ci a admis que « *l'archivage des dénonciations ne peut pas être illimité dans le temps* » et elle a proposé « *d'inscrire un délai d'archivage des dénonciations durant 10 ans après la fin de la procédure de dénonciation* ». La déléguée du Ministre a indiqué que « *Ce délai de conservation nous paraissait assez long pour qu'un certain suivi des signalisations et des plaintes se déroule. En effet, il n'y a pas d'assurance qu'une plainte ou signalisation aboutissent forcément à des sanctions ou changements. En cas de nouvelle signalisation, même quelques années après, il paraît nécessaire de pouvoir exercer une vérification sur les signalisations précédentes, qui pourraient concerner la même atteinte suspecte à l'intégrité ou violation du droit* ».
35. L'Autorité estime, en effet, nécessaire, au regard de l'article 5.1.e) du RGPD, **de prévoir une durée maximale pour l'archivage des dénonciations** (et des données à caractère personnel qu'elles contiennent). Elle prend note de la volonté des auteurs du projet de fixer **la durée de l'archivage à 10 ans** et elle invite les auteurs de l'avant-projet à justifier, dans les travaux préparatoires, les raisons pour lesquelles il leur est apparu nécessaire, au vu de la finalité poursuivie par l'archivage, de conserver les dénonciations et les données à caractère personnel qu'elles contiennent pour une durée de 10 ans. En tout état de cause, **l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints sera amendé afin d'y inscrire la durée pendant laquelle les dénonciations doivent être conservées** par le médiateur bruxellois (pour ce qui concerne les signalements externes) et les instances visées à l'article

2, 1° du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 (pour ce qui concerne les signalements internes).

36. Par ailleurs, le nouvel article 15/3 § 2 du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019, inséré par l'article 7 de l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints, prévoit que « *Lorsqu'une ligne téléphonique enregistrée ou un autre système de messagerie vocale enregistré est utilisé pour la dénonciation, avec le consentement de l'auteur de la dénonciation, les instances visées à l'article 2, 1° et le point de contact pour les atteintes suspectées à l'intégrité ont le droit de consigner la dénonciation orale sous l'une des formes suivantes:*

1° en effectuant un enregistrement de la conversation sous une forme durable et récupérable;

2° par une transcription complète et précise de la conversation, établie par le membre du personnel chargé de traiter la dénonciation.

Les instances visées à l'article 2, 1° et le point de contact pour les atteintes suspectées à l'intégrité donnent à l'auteur de la dénonciation la possibilité de vérifier, de rectifier et d'approuver la transcription de l'appel par l'apposition de sa signature ».

37. L'Autorité constate que cette disposition transpose fidèlement l'article 18.2 de la directive 2019/1937. L'Autorité attire l'attention des responsables du traitement sur son obligation de mettre en place des mesures techniques et organisationnelles pour garantir l'intégrité de l'enregistrement de la conversation et éviter sa modification.

h) Limitation des droits des personnes concernées

38. L'Autorité souhaite **attirer l'attention** des auteurs des projets de textes normatifs sur le fait **qu'il est peut-être nécessaire de limiter le droit à l'information et le droit d'accès des personnes concernées visées par les dénonciations**. En effet, il faudrait éviter que le droit à l'information et le droit d'accès puissent être exercés par des personnes qui souhaitent vérifier régulièrement si elles sont (ou non) visées par une dénonciation ; ce qui pourrait nuire à l'effectivité de l'enquête ainsi qu'aux intérêts de la personne ayant effectué le signalement. **L'Autorité invite dès lors les demandeurs à évaluer si, et le cas échéant, dans quelle mesure, il est nécessaire de prévoir, comme le permet l'article 23 du RGPD, une limitation des droits des personnes concernées**. 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'Autorité estime que l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints doit être adapté en ce sens :

- Clarifier la définition de la notion d' « atteinte suspectée à l'intégrité » (cons. 9)
- Indiquer que le Médiateur bruxellois assume le rôle de responsable du traitement des traitements de données effectués dans le cadre du suivi des signalements externes (cons. 14-15)
- Supprimer la possibilité de limiter dans le temps la protection contre les représailles dont doivent bénéficier les auteurs de signalements en vertu de la directive 2019/1937 (cons. 23)
- Aligner les conditions du renversement de la charge de la preuve sur ce que prévoit la directive 2019/1937 (cons. 24)
- Prévoir une durée maximale pour l'archivage des dénonciations (et des données à caractère personnel qu'elles contiennent) (cons. 33-35)

L'Autorité estime que le projet d'arrêté doit être adapté en ce sens :

- Aligner la définition de membre du personnel sur celle reprise dans l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints (cons. 13)
- Préciser que le responsable du traitement des traitements de données à caractère personnel effectués dans le cadre d'un signalement interne est l'instance visée à l'article 1^{er} du projet d'arrêté (au sein de laquelle le signalement a eu lieu) (cons. 16)
- Préciser, à l'article 14 du projet d'arrêté, que le chef fonctionnel, le responsable d'unité administrative ou la personne de confiance d'intégrité ne peut communiquer aucune information permettant au responsable hiérarchique ou au ministre fonctionnellement compétent d'identifier directement ou indirectement l'identité de l'auteur du signalement (cons. 20-21)

- Lever toute ambiguïté quant au caractère facultatif du signalement interne et remplacer, dans les dispositions pertinentes du projet le mot « dénonce » par les mots « peut dénoncer » (cons. 25-30)
- Supprimer les termes « au moins » dans la première phrase de l'article 9 § 1^{er} du projet d'arrêté (cons. 31-32)

L'Autorité invite les demandeurs à évaluer si, et le cas échéant, dans quelle mesure, il est nécessaire de prévoir, comme le permet l'article 23 du RGPD, une limitation des droits des personnes concernées mentionnées dans un signalement interne ou externe (cons. 38)

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Rita Van Nuffelen – responsable a.i. du Centre de Connaissances