

GIOVANNI BUTTARELLI
CONTRÔLEUR ADJOINT

[...]

Bruxelles, le 8 février 2012

[...]

Objet: Publication sur l'internet de l'annuaire officiel des agents des institutions et organes de l'Union

Monsieur/Madame,

Nous vous remercions pour votre consultation présentée conformément à l'article 46 du règlement (CE) n° 45/2001 (ci-après «le règlement»), dans laquelle vous sollicitez l'avis du CEPD concernant la publication sur l'internet d'un répertoire officiel des agents [de l'organe de l'UE concerné (ci-après l'«organe»)] contenant entre autres le numéro de téléphone et l'adresse électronique professionnels des agents. Vous trouverez ci-dessous l'évaluation du CEPD.

1. FAITS

Dans votre lettre, vous déclarez que dans le cadre de la politique de transparence adoptée par l'organe [...], a été soulevée la question de savoir si l'organe devrait publier sur son site un annuaire officiel de ses agents, indiquant leur numéro de téléphone et leur adresse électronique professionnels. Selon l'organe, cette publication répondrait à plusieurs besoins, notamment la nécessité de garantir aux citoyens davantage d'accessibilité aux fonctionnaires de l'UE, la nécessité pour divers acteurs externes de prendre directement contact avec les agents de l'organe ainsi que la nécessité de réduire la charge de travail de certains services [...] qui font généralement office d'intermédiaires. Vous avez sollicité l'avis du CEPD sur la compatibilité d'une telle publication avec le règlement.

Notre analyse se concentrera uniquement sur les catégories de données mentionnées dans votre lettre (c'est-à-dire le numéro de téléphone et l'adresse électronique professionnels) et ne se portera dès lors pas sur d'autres données ou informations à caractère personnel dont l'insertion dans l'annuaire pourrait être ultérieurement envisagée par l'organe.

2. ANALYSE

La publication par l'organe de coordonnées sur ses agents implique le traitement de données à caractère personnel par un organe de l'Union européenne dans l'exercice d'activités relevant du champ d'application du droit de l'UE et entraîne par conséquent l'applicabilité du règlement (article 3 et définitions correspondantes de l'article 2).¹ Le fait que les données en cause soient de nature professionnelle n'invalide pas cette conclusion². Il s'ensuit que ce traitement doit reposer sur l'une des bases juridiques énoncées à l'article 5 du règlement et se conformer aux autres exigences prévues à cet article.

2.1. Licéité du traitement

Sur la base des motifs avancés dans votre lettre, la licéité du traitement devrait être analysée en premier lieu à la lumière de l'article 5, point a), du règlement, qui prévoit que des données à caractère personnel peuvent être traitées si le traitement est «nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public sur la base des traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités [...]». Le traitement ne sera dès lors licite au sens de l'article 5, point a), que si les trois conditions cumulatives suivantes sont réunies: 1) il doit être réalisé dans le cadre de l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public; 2) il doit être nécessaire à l'exécution de cette mission; 3) il doit être effectué sur la base des traités ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités.

Dans les cas où le traitement pourrait effectivement être effectué sur la base de ce fondement juridique, sous les conditions mentionnées ci-dessous, il ne sera pas nécessaire de demander le consentement de l'agent impliqué. Il est à noter, à cet égard, que l'utilisation du consentement dans le cadre d'une relation de travail constitue une base juridique vulnérable. Pour que le consentement soit valable, il doit être donné librement. Dans le contexte de relations de travail, qui impliquent un élément de subordination, l'utilisation du consentement en tant que base juridique est dès lors controversée.

2.1.1. Exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public

Selon l'organe, la publication de l'annuaire serait justifiée par la nécessité de garantir aux citoyens une meilleure accessibilité de ses agents et de faciliter les contacts directs avec les acteurs externes. En outre, l'organe signale que la publication de l'annuaire serait nécessaire pour réduire la charge de travail des services qui font généralement office d'intermédiaires [...]. Ces activités peuvent être considérées comme étant effectuées dans l'intérêt public, dans la mesure où elles visent à garantir une meilleure transparence et accessibilité de l'organe vis-à-vis des parties concernées ainsi qu'une meilleure allocation de ses ressources.

¹ Voir en particulier l'arrêt C-101/01, *Lindqvist*, Rec. p. I-12971, point 27: «[...] l'opération consistant à faire référence, sur une page Internet, à diverses personnes et à les identifier soit par leur nom, soit par d'autres moyens, par exemple leur numéro de téléphone ou des informations relatives à leurs conditions de travail et à leurs passe-temps, constitue un 'traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie', au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 95/46».

² La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le droit au respect de la vie privée ne devait pas être interprété de manière restrictive en excluant les activités de nature professionnelle ou commerciale. Voir en particulier l'arrêt rendu par la Cour le 16 décembre 1992, *Niemietz*, A-251.B, point 33, et l'arrêt du 16 février 2000, *Amann*, Rapports 2000-II, point 65.

2.1.2. Nécessaire à l'exécution de la mission

Pour être licite, le traitement de données à caractère personnel doit non seulement être effectué dans le cadre de l'exécution d'une mission d'intérêt public, mais doit également être *nécessaire* à cette fin. À cet égard, le CEPD souligne que 1) les besoins organisationnels mentionnés par l'organe devraient être réels et inévitables, et 2) le test de nécessité peut s'appliquer différemment selon la situation. La nécessité de publier les coordonnées des agents ainsi que la nature et l'éventail des données à publier, peuvent varier selon la fonction, le grade et les missions exécutées par l'agent concerné. Cette évaluation ne peut être réalisée *in abstracto* pour tous les agents de l'organe, mais doit être effectuée au cas par cas ou, de manière plus générale, par catégories de personnel. En particulier, l'organe pourrait identifier des catégories professionnelles ou profils spécifiques d'agents dont les fonctions ou tâches requièrent la publication de leurs coordonnées professionnelles. Tel peut être le cas, par exemple, des agents dont la fonction ou la mission implique une relation constante ou fréquente avec le public ou avec les parties intéressées externes.

À cet égard, le CEPD tient également à signaler la possibilité pour l'organe d'avoir recours, en sus ou en remplacement de la publication des coordonnées individuelles, à des adresses électroniques fonctionnelles. Ces adresses pourraient être créées par exemple pour certains services de l'organe ou pour des questions spécifiques. Elles permettraient – dans un souci de transparence et d'accessibilité accrues – d'accroître les possibilités et les moyens d'interaction du public avec les services de l'organe.

2.1.3. Effectué sur la base des traités ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités

Dans le cas présent, le traitement de données à caractère personnel peut être en principe réalisé sur la base de l'article 1^{er} TUE et de l'article 15 TFUE conjointement avec l'article [...] TFUE³. La publication de l'annuaire contribuerait en effet à accroître l'ouverture et l'accessibilité des activités menées dans le cadre des missions de l'organe visées à l'article [...] TFUE, comme requis par les articles susmentionnés des traités.

Eu égard à la généralité de ces dispositions, le CEPD recommande néanmoins à l'organe de préciser davantage et d'intégrer la base juridique à l'aide d'une décision d'exécution ou de toute autre mesure administrative adéquate. Cette décision ou mesure devrait définir plus précisément les finalités, les modalités et toute autre règle applicable au traitement de données à caractère personnel réalisé dans ce contexte.

2.2. Droits de la personne concernée

Les personnes concernées doivent recevoir des informations claires et complètes avant que leurs coordonnées ne soient incluses dans l'annuaire publié en conformité avec l'article 12 du règlement. En outre, elles devraient avoir la possibilité de s'opposer à tout moment à cette inclusion en vertu de l'article 18 du règlement pour des raisons impérieuses et légitimes⁴. Par exemple, cette situation pourrait se présenter lorsque l'agent concerné a précédemment fait l'objet de menaces (par exemple des appels téléphoniques excessifs) ou occupe un poste

³ L'article 1^{er} TUE prévoit que les décisions de l'UE doivent être prises «dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens». L'article 15 TFUE dispose par ailleurs que «(a)fin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture».

⁴ Voir à cet égard le document du CEPD sur l'accès du public aux documents et sur la protection des données, p. 49 à 50 (exemple 8), disponible sur le site du CEPD.

sensible qui le rend particulièrement vulnérable (bien que dans ce dernier cas, il serait moins probable que la publication puisse encore être considérée comme nécessaire à l'exécution de la mission concernée).

2.3. Mesures de sécurité

L'article 22, paragraphe 1, du règlement impose au responsable du traitement l'obligation générale de mettre en œuvre «*les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour assurer un niveau de sécurité approprié au regard des risques présentés par le traitement et de la nature des données à caractère personnel à protéger*». Cette disposition générale est détaillée plus avant à l'article 35 du règlement en relation avec les réseaux de télécommunication interne des institutions et organes de l'Union.

Concernant les annuaires d'utilisateurs, l'article 38 du règlement dispose par ailleurs que:

«1. Les données à caractère personnel contenues dans des annuaires d'utilisateurs imprimés ou électroniques et l'accès à ces annuaires sont limités à ce qui est strictement nécessaire aux fins spécifiques de l'annuaire.

2. Les institutions et organes communautaires prennent toutes les mesures nécessaires pour empêcher que les données à caractère personnel contenues dans les annuaires, qu'ils soient ou non accessibles au public, ne soient utilisées à des fins de prospection directe».

Au vu du cadre juridique susmentionné, le CEPD attire l'attention de l'organe sur la nécessité de mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour empêcher que les données à caractère personnel contenues dans l'annuaire ne puisse être utilisées à des fins de marketing direct, de pollupostage ou à toute autre fin malveillante. Par exemple, il conviendrait à cet égard de prendre notamment les mesures suivantes:

- des mesures techniques afin d'éviter que les données contenues dans l'annuaire puisse être indexées et extraites via des moteurs de recherche externes. Pour permettre un accès facilité aux données publiées, il conviendrait plutôt d'utiliser des fonctions de recherche internes;
- des mesures techniques afin de rendre techniquement plus difficile un téléchargement complet des données publiées;
- l'insertion dans les pages de l'annuaire d'un avertissement ou d'une clause spécifique signalant à l'utilisateur que toute utilisation des informations publiées à des fins de marketing direct, de pollupostage ou à des finalités similaires ou de publication sans autorisation est illégale⁵;
- l'adresse électronique d'un agent étant facilement identifiable à partir de son prénom et de son patronyme, limiter si nécessaire la publication au patronyme complet et aux initiales du prénom (cette précaution ne serait pas nécessaire en cas de publication de l'adresse électronique).

3. CONCLUSIONS

À la lumière des observations susmentionnées, le CEPD conclut que la publication d'un annuaire des agents de l'organe indiquant leurs coordonnées est compatible avec le règlement pour autant que les recommandations suivantes soient mises en œuvre:

⁵ Voir par exemple l'avertissement publié dans l'annuaire de la Commission:
http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_page.display_index?pLang=FR.

- l'organe devrait adopter une décision ou tout autre acte administratif mentionnant la base juridique ainsi que la finalité, les conditions et les modalités de cette publication;
- l'organe devrait uniquement publier les coordonnées des membres du personnel dont les fonctions ou les tâches requièrent la publication de leurs coordonnées professionnelles (par exemple en raison de leur relation constante ou fréquente avec le public ou avec les parties intéressées externes);
- les personnes concernées devraient recevoir au préalable des informations claires et complètes sur les finalités, la portée et les modalités du traitement en conformité avec l'article 12 du règlement;
- les personnes concernées devraient avoir la possibilité de s'opposer à cette publication pour des raisons impérieuses et légitimes en vertu de l'article 18 du règlement;
- l'organe devrait mettre en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adéquat au vu des risques associés au traitement et à la nature des données à caractère personnel à protéger. Plus spécifiquement, l'organe devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher que les données à caractère personnel contenues dans l'annuaire ne puisse être utilisées à des fins de marketing direct, de pollupostage ou à toute autre fin malveillante (voir notamment les exemples mentionnés sous le point 2.3).

Le CEPD recommande donc à l'organe d'adopter les mesures nécessaires pour garantir la conformité avec le règlement (CE) n° 45/2001 à la lumière des conclusions susmentionnées et de lui communiquer ensuite dans les trois mois tous les documents pertinents démontrant leur bonne mise en œuvre.

Salutations distinguées,

Giovanni BUTTARELLI