



Avis du CEPD en réponse à la consultation du DPD de la Commission concernant les recommandations relatives à la conciliation des intérêts légitimes des organisations syndicales des institutions de l'UE avec les droits en matière de protection des données du personnel (dossier 2021-0127)

1. INTRODUCTION

Le 2 février 2021, le délégué à la protection des données (le «DPD») de la Commission européenne a consulté le CEPD au titre de l'article 57, paragraphe 1, point g), du règlement (UE) 2018/1725 (le «RPDUE»)¹ sur les recommandations qu'il envisageait de formuler pour que le personnel de la Commission puisse se désabonner des courriers électroniques non sollicités provenant d'organisations syndicales ou professionnelles représentatives (les «organisations syndicales»).

Lors de sa consultation, le DPD a souligné que les organisations syndicales sont généralement instituées en vertu du droit national et qu'elles sont également mentionnées spécifiquement dans le statut². Il a fourni une copie de l'accord-cadre concernant les relations entre la Commission européenne et les organisations syndicales en vigueur depuis le 18 décembre 2008 (l'«accord-cadre») et a précisé que le code de bonnes pratiques, mentionné à l'article 24 dudit accord-cadre, n'avait pas été adopté à ce jour.

Le DPD a également souligné que les organisations syndicales envoyaient des courriels, tant à leurs membres qu'à des non-membres et sans aucun abonnement antérieur, dont certains pourraient être considérés comme des «*promotions... et un moyen indirect d'obtenir davantage de sympathisants/membres*». À cet égard, le DPD a souligné qu'à l'exception d'une seule, les organisations syndicales n'offrent pas la possibilité de se désabonner de leurs listes de diffusion. Le DPD a estimé que le personnel de la Commission devrait pouvoir se désabonner de tous les courriels provenant des organisations syndicales et que la Commission devrait veiller à cette possibilité, notamment dans un code de conduite.

¹ Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données (JO 2018, L 295, p. 39) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1725>

² Règlement n° 31 (C.E.E.), 11 (C.E.E.A.) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20210101>



Le DPD a demandé au CEPD des orientations à ce sujet.

2. ANALYSE JURIDIQUE

2.1. La différence entre les comités du personnel et les organisations syndicales

Chaque institution de l'UE («IUE») dispose d'un comité du personnel qui représente les intérêts de son personnel³. En règle générale, les comités du personnel exercent des activités telles que, par exemple, la contribution aux décisions relatives aux horaires de travail de certains groupes de fonctionnaires accomplissant des tâches particulières⁴ et/ou la nomination d'un membre du jury examinant le personnel potentiel⁵. Dans ce contexte, un comité du personnel traite les données à caractère personnel du personnel de l'IUE afin de représenter, de promouvoir et de défendre les intérêts du personnel vis-à-vis de ladite IUE⁶, conformément aux règles énoncées dans le RPDUE. La durée du mandat d'un comité du personnel est comprise entre un et trois ans et ses membres sont élus au scrutin secret⁷.

Plus généralement, le personnel des IUE jouit du droit d'association. Il peut être membre d'organisations syndicales⁸. Les organisations syndicales sont généralement des associations établies en vertu du droit national⁹, qui traitent les données à caractère personnel conformément aux règles énoncées dans le RGPD¹⁰. Elles agissent dans l'intérêt général du personnel sans préjudice des compétences statutaires du comité du personnel. Les propositions de la Commission visant par exemple à réviser le statut peuvent faire l'objet de consultations des organisations syndicales représentatives¹¹. Les organisations syndicales traitent des données à caractère personnel pour enregistrer les affiliations, envoyer des bulletins d'information et des informations à leurs membres et, plus généralement,

³ Article 9, paragraphes 1 et 3, du statut.

⁴ Article 55, paragraphe 2, du statut.

⁵ Article 3 de l'annexe III du statut.

⁶ Voir, par exemple, point 7 du registre des activités de traitement du CEPD sur les activités du comité du personnel du CEPD: https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/43_staff_committee_en.pdf

⁷ Article 1 de l'annexe II du statut.

⁸ Article 24 *ter* du statut. Voir également l'article 26 du statut à cet égard: «Aucune mention faisant état des activités et opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses d'un fonctionnaire, de son origine raciale ou ethnique ou de son orientation sexuelle, ne peut figurer à ce dossier. Toutefois, l'alinéa précédent n'interdit pas le versement au dossier d'actes administratifs ou de documents connus du fonctionnaire qui sont nécessaires à l'application du présent statut.»

⁹ Voir, par exemple, «Union for Unity - Union Pour l'Unité», une association internationale sans but lucratif, établie en Belgique: <https://u4unity.eu/statutu4U.htm>

¹⁰ 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 (JO 2016, L 119, p. 1): <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj?locale=fr>

¹¹ Articles 10 et 10 *ter* du statut.

communiquer facilement avec leurs membres¹². Chaque IUE peut conclure des accords concernant son personnel avec ses organisations syndicales représentatives¹³.

2.2. L'accord-cadre et le code de bonnes pratiques

L'accord-cadre semble être l'un de ces accords. Selon la copie fournie par le DPD, l'accord-cadre régit les relations entre la Commission et les organisations syndicales¹⁴. Il confirme que les fonctionnaires de la Commission peuvent être membres d'une organisation syndicale, de même que leurs fonctionnaires et autres agents retraités¹⁵. Il souligne que les organisations syndicales agissent dans l'intérêt général du personnel sans préjudice des pouvoirs conférés aux comités du personnel par le statut¹⁶. Il souligne également que les organisations syndicales agissent en toute indépendance¹⁷.

Parmi les différents engagements de la Commission énoncés dans l'accord-cadre à l'égard des organisations syndicales, l'un concerne la disponibilité des locaux de la Commission pour les membres de l'organisation syndicale afin d'y mener des activités impliquant directement le personnel de la Commission¹⁸. Un autre concerne la distribution, par les services de messagerie de la Commission, de documents syndicaux aux bureaux du personnel dans les bâtiments de la Commission¹⁹. On peut donc conclure que la Commission est tenue de faciliter le travail des organisations syndicales dans ses bâtiments. Toutefois, lorsque les organisations syndicales s'adressent au personnel de la Commission par courriel, l'accord-cadre prévoit clairement que la Commission peut autoriser les organisations syndicales à envoyer des courriels à partir de leur boîte aux lettres fonctionnelle à l'ensemble du personnel de la Commission, sous réserve des bonnes pratiques définies dans un code rédigé spécifiquement à cet effet²⁰.

Selon le DPD, les organisations syndicales envoient de tels courriels. Nous supposons donc que la Commission a donné aux organisations syndicales l'autorisation

¹² Voir, par exemple, point 3 de la politique en matière de protection de la vie privée de la Fédération de la Fonction Publique Européenne: <https://www.ffpe-bxl.eu/?q=privacy-policy>

¹³ Article 10 *quater* du statut

¹⁴ Article 1^{er} de l'accord-cadre. Le CEPD note que la copie de l'accord-cadre fournie n'est ni signée ni datée.

¹⁵ Article 2^{er} de l'accord-cadre.

¹⁶ Article 3^{er} de l'accord-cadre.

¹⁷ Article 5^{er} de l'accord-cadre.

¹⁸ Article 22^{er} de l'accord-cadre.

¹⁹ Article 25 de l'accord-cadre: «*Les documents syndicaux sont distribués aux bureaux du personnel dans les bâtiments administratifs par les services de courrier interne central et de la DG. Les organismes agréés peuvent utiliser le service de courrier interne pour distribuer ce courrier au personnel.*»

²⁰ Article 24 de l'accord-cadre: «*L'administration peut autoriser les organisations représentatives (et leurs membres) à envoyer des courriels de leur boîte de réception [sic] fonctionnelle à l'ensemble du personnel. Un code spécifique de bonnes pratiques s'applique à l'envoi de ces courriels.*» (soulignement et caractères gras ajoutés)

nécessaire pour utiliser l'annuaire de la Commission afin de s'adresser à l'ensemble du personnel²¹.

À cet égard, nous notons toutefois qu'aucun code de bonnes pratiques n'a été adopté à ce jour pour réglementer l'envoi de courriels par les organisations syndicales. En outre, nous comprenons que, dans la plupart des cas, le personnel destinataire de la Commission ne dispose d'aucune possibilité réelle de désabonnement de la plupart des listes de diffusion des organisations syndicales.

2.3. Les courriels des organisations syndicales au personnel de la Commission

Étant donné que l'accord-cadre ne fournit pas suffisamment de détails sur la finalité pour laquelle les organisations syndicales peuvent envoyer des courriels à l'ensemble du personnel de la Commission²² et, en l'absence d'un code de bonnes pratiques, notre analyse s'appuiera sur les dispositions du RPDUE/RGPD.

Nous comprenons que les organisations syndicales utilisent l'annuaire interne du personnel de la Commission comme liste de diffusion électronique.

À cet égard, nous relevons que l'article 38, paragraphe 1, du RPDUE prévoit que les données à caractère personnel contenues dans des annuaires d'utilisateurs et l'accès à ces annuaires sont limités à ce qui est strictement nécessaire aux fins spécifiques de l'annuaire. L'article 38, paragraphe 2, prévoit que les IUE prennent toutes les mesures nécessaires pour empêcher que les données à caractère personnel contenues dans ces annuaires, qu'ils soient ou non accessibles au public, ne soient utilisées à des fins de prospection directe.

Notre analyse se concentrera sur les deux catégories de courriels mentionnés dans la consultation: ceux i) «*relevant du rôle des organisations syndicales (à savoir pour défendre les intérêts du personnel)*»; et ceux ii) «*reconnus comme promotion des organisations syndicales et moyen indirect d'obtenir davantage de sympathisants/membres.*»

²¹ Le CEPD n'a reçu aucune copie de l'autorisation.

²² L'accord-cadre fait uniquement référence aux dispositions suivantes: «*Article 24: Envoi de courriels au personnel - **L'administration peut autoriser les organisations représentatives** (et leurs membres) **à envoyer des courriels** de leur boîte de réception fonctionnelle à l'ensemble du personnel. Un code spécifique de bonnes pratiques s'applique à l'envoi de ces courriels.» (soulignement et caractères gras ajoutés) Considérant toutefois que l'accord-cadre dispose également ce qui suit: «*Article 25: Distribution de documents syndicaux - **Les documents syndicaux sont distribués** aux bureaux du personnel dans les bâtiments administratifs **par les services de courrier interne central et de la DG**. Les organisations agréées peuvent utiliser le service de courrier interne pour distribuer **ce courrier** au personnel» (soulignement et caractères gras ajoutés); nous comprenons que les courriels que les organisations syndicales peuvent être autorisées à envoyer ne se limitent pas nécessairement aux «*documents syndicaux*».**

(i) *Courriels envoyés par les organisations syndicales dans l'intérêt général du personnel*²³

La Commission autorisant les organisations syndicales à utiliser l'annuaire du personnel en vue d'envoyer des courriels pour défendre les intérêts du personnel, cette utilisation peut être considérée comme une transmission de données à caractère personnel à des destinataires établis dans l'Union autres que les institutions et organes de l'Union, aux fins de l'exécution d'une mission d'intérêt public au titre de l'article 9, paragraphe 1, point a), du RPDUE²⁴. En effet, cette utilisation peut être considérée comme un accès «*limité à ce qui est strictement nécessaire aux fins spécifiques de l'annuaire*» (voir article 38, paragraphe 1, du RPDUE).

À leur tour, les organisations syndicales, en envoyant des courriels au personnel de la Commission dans le cadre de leurs activités principales pour défendre les intérêts du personnel vis-à-vis de la Commission, accomplissent une tâche licite au titre de l'article 6, paragraphe 1, point e), du RGPD²⁵. Les destinataires conservent néanmoins le droit de s'opposer au traitement, à tout moment, pour des raisons tenant à leur situation particulière, en vertu de l'article 21, paragraphe 1, du RGPD²⁶. Afin d'informer correctement les destinataires de ce droit, les organisations syndicales devraient, idéalement, inclure (un lien vers) une déclaration de protection des données dans chaque courriel envoyé au personnel de la Commission, comprenant aussi un moyen simple de se désabonner de la liste de diffusion de l'organisation syndicale.

(ii) *Courriels reconnus comme promotion des organisations syndicales et moyen indirect d'obtenir davantage de sympathisants/membres*

Ces courriels peuvent être considérés comme envoyés par les organisations syndicales à des fins de prospection directe. Si le traitement de données à caractère personnel à des fins de prospection directe peut être considéré comme étant réalisé pour répondre à un intérêt légitime²⁷, les organisations syndicales sont tenues de ne

²³ Article 10 *ter* du statut: «*Les organisations syndicales [...] agissent dans l'intérêt général du personnel sans préjudice des compétences statutaires des comités du personnel.*»

²⁴ «*1. [L]es données à caractère personnel ne sont transmises à des destinataires établis dans l'Union autres que les institutions et organes de l'Union que si: a) le destinataire établit que les données sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le destinataire [...]*»

²⁵ «*Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie: [...] le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public [...]*»

²⁶ «*La personne concernée a le droit de s'opposer à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation particulière, à un traitement des données à caractère personnel la concernant fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point e) [...], y compris un profilage fondé sur ces dispositions. Le responsable du traitement ne traite plus les données à caractère personnel, à moins qu'il ne démontre qu'il existe des motifs légitimes et impérieux pour le traitement qui prévalent sur les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée, ou pour la constatation, l'exercice ou la défense de droits en justice.*»

²⁷ Voir considérant 47 du RGPD.

plus traiter ces données à cette fin si une personne concernée s'y oppose, conformément à l'article 21, paragraphes 2 et 3, du RGPD²⁸. Comme mentionné ci-dessus, les personnes concernées devraient être clairement informées de ce droit et disposer d'un moyen simple de se désabonner.

Nous rappelons que la Commission a l'obligation, en vertu de l'article 38, paragraphe 2, du RPDUE, de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher que les données à caractère personnel contenues dans l'annuaire du personnel ne soient utilisées à ces fins²⁹. Un code de conduite spécifique, réglementant l'envoi de courriels par les organisations syndicales à l'ensemble du personnel de la Commission en général et interdisant en particulier la prospection directe, pourrait constituer une mesure de ce type et aurait donc déjà dû être adopté. Lorsque la Commission ne respecte pas cette obligation, à savoir l'adoption d'un tel code de conduite, les membres du personnel qui reçoivent des courriels de prospection ne se voient laisser que la possibilité de s'opposer au traitement de leurs données à caractère personnel, suivie d'une demande d'effacement de leurs données s'ils le souhaitent, en vertu du RGPD³⁰, adressée directement à l'organisation syndicale.

3. CONCLUSION

Il ressort de ce qui précède que la Commission ne semble pas avoir pris «*toutes les mesures nécessaires*» pour se conformer à l'article 38, paragraphe 2, du RPDUE.

Par conséquent, nous nous rallions à la recommandation envisagée par le DPD selon laquelle la Commission devrait adopter sans plus tarder le code de bonnes pratiques visé à l'article 24 de l'accord-cadre. Dans ce code, la Commission devrait notamment indiquer clairement que son autorisation ne couvre pas la prospection directe. Le code devrait également disposer que les organisations syndicales doivent offrir une possibilité claire au personnel destinataire de la Commission de se désabonner des listes de diffusion des organisations syndicales (quel que soit le type de courriel), et prévoir une obligation pour les organisations syndicales de veiller à ce que toute demande en ce sens soit traitée sans délai. En outre, le code devrait rappeler aux organisations syndicales leur obligation d'informer correctement les membres du personnel de la Commission destinataires de leurs droits en tant que personnes

²⁸ «*Lorsque les données à caractère personnel sont traitées à des fins de prospection, la personne concernée a le droit de s'opposer à tout moment au traitement des données à caractère personnel la concernant à de telles fins de prospection, y compris au profilage dans la mesure où il est lié à une telle prospection. Lorsque la personne concernée s'oppose au traitement à des fins de prospection, les données à caractère personnel ne sont plus traitées à ces fins.*»

²⁹ Article 38 du RPDUE. «*1. Les données à caractère personnel contenues dans des annuaires d'utilisateurs 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 de l'Union prennent toutes les mesures nécessaires pour empêcher que les données à caractère personnel contenues dans ces annuaires, qu'ils soient ou non accessibles au public, ne soient utilisées à des fins de prospection directe.*»

³⁰ Article 21 du RGPD. Voir également l'article 17, paragraphe 1, point c).

concernées, à savoir le droit de s'opposer au traitement de leurs données à caractère personnel, au moyen d'une déclaration de confidentialité transparente et facile à comprendre, y compris des moyens permettant le désabonnement facile dans chaque courriel.

Fait à Bruxelles, le 15 avril 2021

[signature électronique]

Wojciech Rafał WIEWIORÓWSKI