



Chambre Contentieuse

Décision quant au fond 85/2021 du 29 juli 2021

Numéro de dossier : DOS-2018-05419

Objet : Décision de classement sans suite à défaut de qualification de responsable de traitement dans le chef du défendeur – respect du principe de finalité dans le contexte d’envoi de courriers de propagande électorale

La Chambre Contentieuse de l’Autorité de protection des données, constituée de Monsieur Hielke Hijmans, président, et de Messieurs Robert Robert et Dirk Van Der Kelen, membres, reprenant l’affaire dans cette composition;

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* (Règlement général sur la protection des données), ci-après "RGPD" ;

Vu la Loi du 3 décembre 2017 *portant création de l’Autorité de protection des données* (ci-après LCA) ;

Vu le règlement d’ordre intérieur tel qu’approuvé par la Chambre des représentants le 20 décembre 2018 et publié au *Moniteur belge* le 15 janvier 2019 ;

Vu les pièces du dossier ;

a pris la décision suivante concernant :

La plaignante : Madame X (ci-après « la plaignante ») ;

Le défendeur : Monsieur Y (ci-après « le défendeur »).

I. Faits et procédure

1. Le 2 octobre 2018, la plaignante a déposé plainte auprès de l'APD.
2. Le 26 octobre 2018, sa plainte a été déclarée recevable.
3. Le 21 novembre 2018, la Chambre Contentieuse a saisi l'Inspection.
4. Le 25 mars 2020, l'Inspecteur général a transmis son rapport d'enquête à la Chambre Contentieuse.
5. Le 3 juillet 2020, la Chambre Contentieuse a informé les parties de sa décision de considérer le dossier comme étant prêt pour traitement au fond sur la base de l'article 98 LCA et leur a communiqué un calendrier d'échange de conclusions. La Chambre Contentieuse constate à cet égard qu'aucune des parties n'a conclu.
6. La plainte concerne l'envoi par le défendeur de courriers de propagande électorale à des seniors de la commune de Z, dont la plaignante, dans le contexte des élections communales d'octobre 2018.
7. Plus particulièrement, la plaignante a reçu un courrier de propagande électorale à l'en-tête de « La liste du Bourgmestre » notamment signé par le défendeur. Ce courrier était co-signé par une seconde personne, Monsieur V, à l'encontre de laquelle la plaignante avait également déposé plainte. Cette personne étant décédée en cours de procédure, la Chambre Contentieuse a, à l'appui du constat de l'Inspection et de l'avis de décès, clôt le dossier à son encontre en date du 3 juillet 2020.
8. Aux termes du formulaire de plainte, la plaignante suspecte le défendeur d'avoir utilisé le fichier communal des seniors pour lui envoyer le courrier, litigieux détournant ainsi ce fichier de sa finalité et usant de sa qualité d'échevin - des seniors notamment - au mépris des règles du RGPD et plus particulièrement, du principe de finalité.
9. Le courrier s'adresse en effet spécifiquement aux seniors de la commune en ces termes :

« Chèr(e)s Seniors,

Au cours des dernière années, le développement des activités pour seniors a fait l'objet d'une attention particulière et d'un intérêt marqué.

Il n'est pas inutile de rappeler brièvement les différentes initiatives, actions concrètes et activités diversifiées mises en œuvre.

1. *Les excursions en Belgique et les voyages à l'étranger*
2. *[.....]*
3. *[.....]*

[...]

Toutes ces actions sont le fruit d'un travail d'équipe mené par le Bourgmestre [...], par Monsieur V, (...) et par Y, [...].

Pour poursuivre le travail déjà entrepris, nous vous invitons à voter pour ces 3 candidats et d'autres de la liste du Bourgmestre ».

Monsieur V

Y [lisez le défendeur]

[...]

(signature et photographie)

(signature et photographie)

10. La plaignante s'appuie sur le fait que l'étiquette apposée sur l'enveloppe d'envoi dudit courrier est en tous points identique à celle qui est apposée sur les courriers qu'elle avait l'habitude de recevoir de la commune en qualité de senior.
11. Elle en veut pour preuve une erreur de syntaxe dans son nom de famille, comme c'est le cas sur l'étiquette apposée sur les courriers qu'elle reçoit lorsque la commune s'adresse plus particulièrement aux seniors.
12. Elle relève par ailleurs que le courrier litigieux est conjointement adressé à son mari (libellé Monsieur et Madame [nom erroné X]), pourtant décédé depuis 2015 et qui figurait dans le fichier des seniors de son vivant. Elle pointe à cet égard que la liste des électeurs disponible aux candidats aux élections liste les électeurs de manière individuelle et que, compte tenu du décès de son époux depuis 2015, ce dernier ne pouvait y figurer.

II. Le rapport d'enquête du Service d'inspection du 25 mars 2020

13. Aux termes de son enquête au cours de laquelle il a pris contact avec la commune de Z, dont son délégué à la protection des données (DPO,) ainsi qu'avec la plaignante, l'Inspecteur général fait, à l'égard du défendeur, le constat suivant :

« Des explications fournies par Monsieur Y [lisez le défendeur] et des autres pièces du dossier, le Service d'inspection peut uniquement constater que celui-ci a signé le courrier standard qui a fait l'objet de l'envoi litigieux. Le Service d'inspection ne voit cependant pas d'éléments laissant à penser que Monsieur Y [lisez le défendeur] ait déterminé le moyen du traitement consistant à utiliser les données provenant du listing des seniors de la commune de Z. Le Service d'inspection n'est dès lors pas en mesure de démontrer que Monsieur Y aurait traité des données en contravention avec les règles applicables en matière de propagande électorale ».

14. Dans le cadre de son inspection, l'Inspecteur général a contacté la commune de Z en sa qualité de responsable de traitement du fichier communal des seniors. Par la voix de son bourgmestre, la commune a listé les actions qu'elle a prises à la suite des faits litigieux :
- Une procédure disciplinaire interne a été menée à l'encontre de Monsieur V par le Collège communal. Ce dernier, [...], a fait l'objet d'une sanction disciplinaire d'avertissement pour avoir utilisé ledit fichier en qualité de candidat aux élections ;
 - L'administration communale a, depuis début 2019, recours aux services d'un délégué à la protection des données (DPO) qui rappelle régulièrement aux différentes cellules de l'administration quelle sont les obligations auxquelles la commune est tenue et la manière dont les traitements de données doivent s'opérer pour être en conformité avec le RGPD.

III. EN DROIT

III.1. Quant au détournement de finalité par le défendeur (article 5.1.b) en combinaison avec l'article 5.2. du RGPD)

15. Aux termes de plusieurs décisions¹, la Chambre Contentieuse a déjà rappelé le nécessaire respect du principe de finalité dans le cadre d'envois de courriers de propagande électorale.
16. Le principe de finalité est un principe angulaire de la protection des données. Consacré dès 1981 à l'article 5 b) de la *Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel* du Conseil de l'Europe (STE 108), il était énoncé à l'article 6.1 b) de la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données* ainsi qu'à l'article 4.1, 2° de la Loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel*. Lors de la consécration du droit à la protection des données au rang de droit fondamental par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2000, le principe de finalité y a été énoncé au titre d'élément clé de ce droit. Ce principe a, en toute logique été repris à l'article 5.1.b) du RGPD au titre des Principes relatifs au traitement des données à caractère personnel (Chapitre II).
17. L'article 5.1 b) du RGPD dispose ainsi que : « 1. Les données à caractère personnel doivent être : (...) b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités ; le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins

¹ Voy. les décisions 10/2019, 11/2019 et 53/2020 de la Chambre Contentieuse.

statistiques n'est pas considéré conformément à l'article 89 paragraphe 1, comme incompatible avec les finalités initiales » (limitation des finalités).

18. En d'autres termes, ce principe exige que les données soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne soient pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Le traitement ultérieur de données à caractère personnel pour d'autres finalités que celle(s) pour laquelle (lesquelles) ces données ont été collectées initialement n'est autorisé que si ce traitement ultérieur est compatible avec les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement, compte tenu du lien entre les finalités pour lesquelles elles ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé, du cadre dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour la personne concernée et de l'existence de garanties appropriées. Une finalité compatible est par exemple une finalité que la personne concernée peut prévoir ou qui peut être considérée comme compatible en vertu d'une disposition légale (voy. l'article 6.4. du RGPD).
19. Dans sa note « Elections » publiée dès le début des années 2000 sur son site Internet et mise à jour à la suite de l'entrée en application du RGPD, l'APD mentionne que : « *Dans cette optique, il n'est donc pas permis de réutiliser les données à caractère personnel enregistrées dans les fichiers précités [soit tant des fichiers publics que professionnels par exemple] dans un but de propagande électorale. Un tel traitement est incompatible avec les finalités pour lesquelles ces données ont été initialement récoltées, ce qui est punissable en vertu de l'article 83.5 du RGPD* ».
20. La note poursuit en précisant que :

« A titre d'exemple, les données à caractère personnel de citoyens qui ont été obtenues dans le cadre de l'exercice d'un mandat échevinal ne peuvent pas être réutilisées pour l'organisation d'une campagne électorale. Il s'agit alors d'un usage abusif d'informations obtenues de manière licite dans le cadre de l'exercice d'un mandat échevinal. Une telle utilisation de données à caractère personnel est non seulement interdite en raison du principe de limitation des finalités mais rompt l'égalité entre les partis politiques et l'égalité entre les candidats. La législation vise à traiter tous les candidats sur un pied d'égalité en leur donnant accès aux mêmes données, à savoir celles figurant sur les listes des électeurs ».
21. Enfin, la Chambre Contentieuse rappelle comme évoqué au point 19 ci-dessus, que toute utilisation ultérieure incompatible est interdite sauf deux exceptions prévues à l'article 6.4. du RGPD. Lorsque la personne concernée a donné son consentement au traitement ultérieur pour une finalité distincte (1) ou lorsque le traitement se base sur une disposition légale qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique notamment pour la garantie de finalités importantes d'intérêt public (2), le responsable du traitement a tout de même la possibilité

de traiter ultérieurement ces données à caractère personnel pour d'autres finalités, qu'elles soient compatibles ou non avec les finalités initiales.

22. Ce principe de finalité – et les conséquences concrètes qui en découlent dans le contexte électoral telles que rappelées ci-dessus – s'impose au responsable de traitement. En effet, l'article 5.2. du RGPD énonce clairement que c'est « *le responsable du traitement [qui] est responsable du respect du paragraphe 1 et est en mesure de démontrer que celui-ci est respecté (responsabilité)* ».
23. C'est donc au responsable de traitement qu'il incombe de respecter le principe de finalité énoncé à l'article 5.1.b) du RGPD. Est défini comme étant responsable de traitement « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement (...)* » (article 4.7. du RGPD).
24. Aux termes de son rapport d'enquête, ainsi que mentionné ci-dessus au point 13, l'Inspecteur général conclut qu'il ne dispose pas d'éléments lui permettant de conclure que le défendeur ait déterminé le moyen du traitement consistant à utiliser les données provenant du listing des seniors de la commune de Z et partant, de conclure à la qualité de responsable de traitement du défendeur.
25. La Chambre Contentieuse ne dispose d'aucun élément lui permettant d'infirmier ce constat.
26. A la lumière de ce qui précède et sur la base des éléments du dossier dont elle a connaissance et des compétences qui lui ont été attribuées par le législateur en vertu de l'article 100.1. LCA, la Chambre Contentieuse décide dès lors de procéder au classement sans suite de la plainte, conformément à l'article 100.1., 1^o LCA, sur la base de la motivation ci-dessus.
27. En matière de classement sans suite, la Chambre contentieuse doit motiver sa décision par étape et:
 - prononcer un classement sans suite technique si le dossier ne contient pas ou pas suffisamment d'éléments susceptibles d'aboutir à une sanction ou s'il comporte un obstacle technique l'empêchant de rendre une décision;
 - ou prononcer un classement sans suite d'opportunité, si malgré la présence d'éléments susceptibles d'aboutir à une sanction, la poursuite de l'examen du dossier ne lui semble pas opportune compte tenu de ses priorités.
28. Si le classement sans suite a lieu sur base de plusieurs motifs (respectivement techniques ou d'opportunité), les raisons du classement sans suite doivent être traités en ordre d'importance.
29. Dans le cas présent, la Chambre contentieuse prononce donc un classement sans suite technique pour décider de ne pas poursuivre plus avant l'examen du dossier, le défendeur mis en cause par la plaignante ne pouvant, à défaut de pouvoir être qualifié de responsable de traitement au sens de

l'article 4.7 du RGPD, être tenu responsable d'un éventuel manquement à l'article 5.1.b) (principe de finalité) lu en combinaison avec l'article 5.2. du RGPD.²

30. Sans préjudice de ce qui précède, la Chambre Contentieuse relève que la commune de Z, en tant que responsable de traitement du fichier communal, a pris un certain nombre de mesures visant à la fois à sanctionner les faits à l'égard de Monsieur V et à prévenir toute récurrence. Il importe en effet qu'une commune, via son bourgmestre, avec le concours de son DPO, sensibilise le personnel au respect des principes fondamentaux de protection des données, dont le principe de finalité. Il lui incombe par ailleurs de garantir la sécurité des fichiers communaux pour éviter tout accès indu à ceux-ci et tout possible détournement de leur finalité, notamment à l'occasion des élections et ce, parmi d'autres mesures, via une politique d'accès adéquate. A cet égard, la Chambre Contentieuse rappelle qu'un candidat aux élections n'est pas habilité à utiliser un fichier communal à des fins de propagande électorale. A cet égard, une copie de la présente décision est communiquée sous forme anonymisée à titre d'information à la commune de Z.

IV. Publication de la décision

31. Compte tenu de l'importance de la transparence en ce qui concerne le processus décisionnel et les décisions de la Chambre Contentieuse, cette décision sera publiée sur le site Internet de l'APD moyennant la suppression des données d'identification directe des parties et des personnes citées, qu'elles soient physiques ou morales.

² Voy. à cet égard les critères de classement sans suite technique évoqués dans la note « Politique de classement sans suite de la Chambre Contentieuse » publiée le 18 juin 2021 sur le site de l'APD - point 3.1. <https://autoriteprotectiondonnees.be/publications/politique-de-classement-sans-suite-de-la-chambre-contentieuse.pdf>

POUR CES MOTIFS,

la Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données décide, après délibération :

- de classer la présente plainte sans suite en application de l'article 100.1., 1^o de la Loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données* (LCA) dès lors qu'à l'issue de l'examen de la plainte et des faits qu'elle rapporte, la Chambre Contentieuse conclut qu'elle ne dispose pas d'éléments susceptibles d'aboutir à un constat de violation du RGPD dans le chef du défendeur.

En vertu de l'article 108, § 1^{er} de la LCA, cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour des marchés dans un délai de trente jours à compter de sa notification, avec l'Autorité de protection des données en qualité de défenderesse.

(sé.) Hielke Hijmans

Président de la Chambre Contentieuse