



Chambre Contentieuse

Décision 53/2022 du 11 avril 2022

Numéro de dossier : DOS-2021-06386

Objet : Plainte pour traitement illicite présumé de données à caractère personnel du registre de la population dans le cadre de communications de marketing direct

La Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données, composée de Monsieur Hielke Hijmans, président, siégeant seul ;

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 :

le plaignant : X, ci-après "le plaignant"

le défendeur : CPAS Y, ci-après "le défendeur"

I. Faits et procédure

1. L'objet de la plainte concerne le traitement illicite présumé de données à caractère personnel du registre de la population dans le cadre de communications de marketing direct envoyées par le défendeur.
2. Le 6 septembre 2021, Monsieur Y reçoit du CPAS Y une invitation à une session d'information à l'occasion de son 70^e anniversaire. Cette invitation a été envoyée au nom et à l'adresse du plaignant et mentionne également son âge.
3. Le plaignant se plaint du fait que le CPAS Y aurait consulté des informations du registre de la population à des fins de 'marketing direct'. Le 11 septembre 2021, le plaignant adresse un e-mail au bourgmestre de la ville Y ainsi qu'au directeur général du CPAS Y. Le plaignant y affirme que l'invitation en question du CPAS Y doit être considérée comme une forme de marketing, vu que le CPAS Y a consulté le Registre national pour connaître sa date d'anniversaire et a ensuite traité ces données afin de lui offrir une tasse de café gratuite et de le sensibiliser aux services offerts par le CPAS Y.
4. Le 21 septembre 2021, le plaignant reçoit une réponse du bourgmestre et du directeur général du CPAS Y. Ils nient tous deux avoir commis une faute et se réfèrent à l'obligation d'information active qui incombe au CPAS Y, mais ils déclarent être prêts à l'avenir à revoir le contenu du courrier.
5. Le 29 septembre 2021, le plaignant introduit une plainte auprès de l'Autorité de protection des données contre le défendeur.
6. Le 1^{er} octobre 2021, la plainte est déclarée recevable par le Service de Première Ligne sur la base des articles 58 et 60 de la LCA et la plainte est transmise à la Chambre Contentieuse en vertu de l'article 62, § 1^{er} de la LCA.

II. Motivation

7. Sur la base des éléments du dossier dont la Chambre Contentieuse a connaissance, et sur la base des compétences qui lui ont été attribuées par le législateur en vertu de l'article 95, § 1^{er} de la LCA, la Chambre Contentieuse décide du suivi qu'elle donne *au dossier* ; en l'espèce, la Chambre Contentieuse procède au classement sans suite de la plainte relative au traitement illicite présumé de données à caractère personnel du plaignant issues du registre de la population, sur la base de la motivation qui suit.
8. Lorsqu'une plainte est classée sans suite, la Chambre Contentieuse doit motiver sa décision par étapes¹ et :

¹ Cour d'appel de Bruxelles, Section Cour des marchés, 19^e chambre A, Chambre des marchés, Arrêt 2020/AR/329, 2 septembre 2020, p. 18.

- prononcer un classement sans suite technique si le dossier ne contient pas ou pas suffisamment d'éléments susceptibles d'aboutir à une condamnation 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 semble pas opportune compte tenu des priorités de l'APD telles que spécifiées et illustrées dans la Politique de classement sans suite de la Chambre Contentieuse².
9. Si l'on procède à un classement sans suite sur la base de plus d'un motif, les motifs de classement sans suite (respectivement un classement sans suite pour motif technique et un classement sans suite pour motif d'opportunité) doivent être traités par ordre d'importance³.
 10. Dans le présent dossier, la Chambre Contentieuse procède à un classement sans suite de la plainte pour motifs techniques. La Chambre Contentieuse identifie en effet un motif pour lequel elle n'estime pas souhaitable de donner suite au dossier et décide dès lors de ne pas procéder, entre autres, à un traitement quant au fond.
 11. Le plaignant déclare que le défendeur a traité illicitement ses données à caractère personnel du registre de la population en vue de communications de marketing direct sur l'offre de services par le CPAS Y.
 12. L'article 5 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers dispose à cet égard que la consultation du registre de la population et du registre des étrangers par les services communaux et les services dépendant du CPAS Y n'est autorisée qu'à des fins de "gestion interne". Bien que l'arrêté royal ne donne aucune définition exhaustive de la notion de 'gestion interne', la circulaire BB 2011-2 du 1er juillet 2011 ainsi que les Instructions générales concernant la tenue des registres de la population du SPF Intérieur prévoient que la consultation et l'utilisation des registres de la population dans le cadre d'une politique spécifique des groupes-cibles ou d'une communication spécifique avec certains groupes de population doit cadrer avec une politique organisée de l'administration communale.
 13. En d'autres termes, toute consultation des registres de la population doit cadrer avec l'exécution d'une décision régulière, prise par l'organe politique compétent de la commune et dont ressort le but de la consultation. Le collège ne peut en aucun cas ordonner la consultation des registres de la population sans l'application d'une telle décision du conseil

² À cet égard, la Chambre Contentieuse renvoie à sa politique de classement sans suite, telle que reprise en détail sur le site Internet de l'APD : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/politique-de-classement-sans-suite-de-la-chambre-contentieuse.pdf>.

³ Voir le Titre 3 - *Dans quels cas ma plainte est-elle susceptible d'être classée sans suite par la Chambre Contentieuse ?* de la politique de classement sans suite de la Chambre Contentieuse.

ou du collège communal. En outre, les données peuvent uniquement être utilisées pour atteindre la finalité mentionnée dans la décision du conseil communal ou dans l'arrêté du Collège.

14. Par ailleurs, l'article 60bis de la loi relative aux CPAS prévoit que ceux-ci peuvent prendre toutes les initiatives nécessaires en vue d'informer sur les différentes formes d'aide qu'ils octroient. La Chambre Contentieuse constate à cet égard que cet argument est invoqué par le bourgmestre et le directeur général dans leur réponse au plaignant du 21 septembre 2021 :

“[...] Le CPAS a une obligation d'information active et doit informer le contribuable à propos de ses droits sociaux. Nous estimons qu'en l'occurrence, la réglementation relative à la consultation du registre de la population est utilisée correctement. [...]”

15. Enfin, il convient de se référer à une recommandation publiée en 2012 par l'ancienne CPVP concernant la communication d'informations contenues dans les registres de la population, dans laquelle l'exemple est donné d'un couple de jubilaires invité par une commune : tant que l'initiative vient de l'administration communale, est couverte par une décision de l'administration communale et cadre dans la compétence de la commune (ou du CPAS Y) dans le chef de sa mission d'administration publique, cette pratique semble à première vue acceptable.
16. Compte tenu des éléments qui précèdent, la Chambre Contentieuse estime qu'à première vue, rien n'indique que le CPAS Y a traité illicitement des données à caractère personnel du registre de la population concernant le plaignant. La Chambre Contentieuse constate en effet que la lettre d'invitation du 6 septembre 2021 est signée par le bourgmestre, le président du Comité spécial du Service social ainsi que le directeur général du CPAS Y, et que le contenu de la lettre réfère explicitement à *"tout ce que le CPAS Y peut faire pour [les habitants] [Ndt : les passages extraits du dossiers ont été traduits librement par le Secrétariat général de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle]"*.
17. En dépit de ce qui précède, la Chambre Contentieuse tient à souligner qu'en principe, le défendeur aurait aussi bien pu satisfaire à son obligation d'information concernant ses services sans mentionner explicitement dans la lettre toutes les données à caractère personnel traitées. Eu égard au principe de proportionnalité et au principe de minimisation des données, la Chambre Contentieuse considère plus précisément que le défendeur aurait peut-être également pu donner des informations à propos des différents services proposés au moyen d'une lettre anonyme ne mentionnant pas le nom ni l'adresse du domicile. En ce qui concerne l'obligation d'information conformément à l'article 14 du RGPD, la Chambre Contentieuse considère également que le défendeur aurait au moins dû renvoyer à la déclaration de confidentialité applicable ou à la décision pertinente du conseil communal ou du collège d'écrire personnellement aux habitants à propos des services du défendeur, dans

la mesure où cette décision comporte suffisamment d'informations concernant entre autres les finalités visées et les fondements applicables pour le traitement de données à caractère personnel des registres de la population.

18. La Chambre Contentieuse estime par conséquent que sur la base de l'analyse ci-dessus et compte tenu des pièces transmises, il y a lieu de conclure que le responsable du traitement a commis une violation de l'article 5.1 c) et l'article 14 du RGPD. Vu que les pièces présentées ne permettent pas de se forger une idée complète du traitement de données auquel le plaignant s'oppose et vu que le défendeur s'est déclaré prêt à améliorer à l'avenir le contenu des lettres d'invitation, la Chambre Contentieuse estime toutefois suffisant de formuler un avertissement à l'égard du défendeur, sur la base de l'article 95, § 1er, 4° de la LCA.
19. La présente décision est une décision *prima facie* prise par la Chambre Contentieuse conformément à l'article 95 de la LCA sur la base de la plainte introduite par le plaignant, dans le cadre de la '*procédure préalable à la décision de fond*'⁴ et pas une décision sur le fond de la Chambre Contentieuse au sens de l'article 100 de la LCA.
20. La présente décision a pour but d'informer le responsable du traitement du fait que celui-ci a pu commettre une violation des dispositions du RGPD et de lui permettre d'encore se conformer aux dispositions précitées.
21. Si toutefois le responsable du traitement n'est pas d'accord avec le contenu de la présente décision *prima facie* et estime qu'il peut faire valoir des arguments factuels et/ou juridiques qui pourraient conduire à une autre décision, celui-ci peut adresser à la Chambre Contentieuse une demande de traitement sur le fond de l'affaire via l'adresse e-mail litigationchamber@apd-gba.be, et ce dans le délai de 30 jours après la notification de la présente décision. Le cas échéant, l'exécution de la présente décision sera suspendue pendant la période susmentionnée.
22. En cas de poursuite du traitement de l'affaire sur le fond, en vertu des articles 98, 2° et 3° *juncto* l'article 99 de la LCA, la Chambre Contentieuse invitera les parties à introduire leurs conclusions et à joindre au dossier toutes les pièces qu'elles jugent utiles. Le cas échéant, la présente décision est définitivement suspendue.
23. Dans un souci d'exhaustivité, la Chambre Contentieuse souligne qu'un traitement de l'affaire sur le fond peut conduire à l'imposition des mesures mentionnées à l'article 100 de la LCA⁵.

⁴ Section 3, Sous-section 2 de la LCA (art. 94 à 97 inclus).

⁵ Art. 100. § 1^{er}. *La chambre contentieuse a le pouvoir de :*

1° classer la plainte sans suite ;

2° ordonner le non-lieu ;

3° prononcer la suspension du prononcé ;

4° proposer une transaction ;

5° formuler des avertissements et des réprimandes ;

6° ordonner de se conformer aux demandes de la personne concernée d'exercer ses droits ;

7° ordonner que l'intéressé soit informé du problème de sécurité ;

24. Enfin, la Chambre Contentieuse attire encore l'attention sur ce qui suit :

Si une des deux parties souhaite recourir à la possibilité de consulter et de copier le dossier (art. 95, § 2, 3^o de la LCA), elle doit s'adresser au secrétariat de la Chambre Contentieuse, de préférence via l'adresse e-mail litigationchamber@apd-gba.be, afin de fixer un rendez-vous.

Si une copie du dossier est demandée, les pièces seront si possible transmises par voie électronique ou, à défaut, par courrier ordinaire.

III. Publication de la décision

25. Vu l'importance de la transparence concernant le processus décisionnel de la Chambre Contentieuse, la présente décision est publiée sur le site Internet de l'Autorité de protection des données. Par contre, il n'est pas nécessaire à cette fin que les données d'identification des parties soient directement communiquées.

26. Conformément à sa politique de classement sans suite, la Chambre Contentieuse transmettra sa décision au défendeur⁶. La Chambre Contentieuse a en effet décidé de porter d'office ses décisions de classement sans suite à la connaissance des défendeurs. La Chambre Contentieuse renonce toutefois à une telle notification lorsque le plaignant a demandé l'anonymat vis-à-vis du défendeur et lorsque la notification de la décision, même pseudonymisée, au défendeur, permet néanmoins d'identifier (de réidentifier) le plaignant⁷. Tel n'est toutefois pas le cas dans la présente affaire.

8° ordonner le gel, la limitation ou l'interdiction temporaire ou définitive du traitement ;

9° ordonner une mise en conformité du traitement ;

10° ordonner la rectification, la restriction ou l'effacement des données et la notification de celles-ci aux récipiendaires des données ;

11° ordonner le retrait de l'agrément des organismes de certification ;

12° donner des astreintes ;

13° donner des amendes administratives ;

14° ordonner la suspension des flux transfrontières de données vers un autre État ou un organisme international ;

15° transmettre le dossier au parquet du Procureur du Roi de Bruxelles, qui l'informe des suites données au dossier ;

16° décider au cas par cas de publier ses décisions sur le site internet de l'Autorité de protection des données.

§ 2. Lorsqu'après application du § 1^{er}, 15^o, le ministère public renonce à engager des poursuites pénales, à proposer une résolution à l'amiable ou une médiation pénale au sens de l'article 216ter du Code d'instruction criminelle, ou lorsque le ministère public n'a pas pris de décision pendant un délai de six mois à compter du jour de réception du dossier, l'Autorité de protection des données détermine si la procédure administrative doit être reprise.

⁶ Voir le Titre 5 - Le classement sans suite de ma plainte sera-t-il publié ? - la partie adverse en sera-t-elle informée ? de la politique de classement sans suite de la Chambre Contentieuse.

⁷ Ibidem.

PAR CES MOTIFS,

la Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données décide, sous réserve de l'introduction d'une demande par le responsable du traitement d'un traitement sur le fond, conformément aux articles 98 e.s. de la LCA :

- en vertu de l'article **95, § 1^{er}, 3^o de la LCA**, de classer la présente plainte sans suite en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel du plaignant du registre de la population afin de satisfaire à l'obligation d'information active qui incombe au défendeur ;
- en vertu de l'article **58.2.c) du RGPD** et de l'article **95, § 1^{er}, 4^o de la LCA**, de formuler un avertissement à l'égard du défendeur en ce qui concerne de futures communications aux citoyens à propos de son offre de services, vu les violations potentielles des articles 5.1.c) et 14 du RGPD qui en découlent.

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.

Afin de permettre au plaignant d'envisager d'éventuelles autres voies de recours, la Chambre Contentieuse renvoie le plaignant aux explications fournies dans sa politique de classement sans suite⁸.

(sé.) Hielke HIJMANS

Président de la Chambre Contentieuse

⁸ Voir le Titre 4 - *Que puis-je faire si ma plainte est classée sans suite ?* de la politique de classement sans suite de la Chambre Contentieuse.