



Chambre Contentieuse

Décision quant au fond 71/2022 du 4 mai 2022

Cette décision a été partiellement modifiée par la Cour du Marché dans la mesure où le montant de l'amende a été réduit (arrêt 2022/AR/723 du 14 juin 2023)

Numéro de dossier : DOS-2020-04750

Objet : Lettre d'information Hello Belgium Railpass SNCB

La Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données, constituée de Monsieur Hielke Hijmans, président, et de Messieurs Yves Pouillet et Frank De Smet, membres ;

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 défendeur : la **SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER BELGES ("SNCB")**, SA de droit public, ayant son siège social Rue de France, 56 à 1060 Bruxelles, inscrite à la Banque-carrefour des Entreprises (BCE) à Bruxelles sous le numéro 0203.430.576, ci-après "le défendeur" ou "le responsable du traitement"

I. Faits et procédure

1. Le 14 octobre 2020, l'Autorité de protection des données (ci-après "l'APD") a reçu une notification d'un utilisateur de Twitter concernant une lettre d'information qu'il avait reçue de la SNCB au sujet du *Hello Belgium Railpass*. Le *Hello Belgium Railpass* est un titre de transport de plusieurs trajets en train gratuits qui était délivré gratuitement aux résidents belges sur demande. Selon la personne ayant effectué la notification, la lettre d'information ne contenait pas de possibilité de se désinscrire.
2. Le 19 octobre 2020, le Service d'Inspection a décidé de se saisir de l'affaire de sa propre initiative en vertu de l'article 63, 6° de la LCA car des indices sérieux de l'existence d'une pratique susceptible de donner lieu à une infraction aux principes fondamentaux de la protection des données à caractère personnel devaient être constatés.
3. Le 9 novembre 2020, l'enquête du Service d'Inspection est clôturée, le rapport est joint au dossier et celui-ci est transmis par l'inspecteur général au président de la Chambre Contentieuse (art. 91, § 1^{er} et § 2 de la LCA).
4. Le rapport contient les constatations suivantes :
 - La lettre d'information envoyée par e-mail n'était pas nécessaire à l'exécution du contrat (créé par la demande du *Hello Belgium Railpass*) entre le défendeur et les voyageurs concernés. Un autre mode de publication de la lettre d'information aurait pu être choisi. En outre, il n'y avait pas de base légale pour le traitement des données à caractère personnel vu que l'envoi de la lettre d'information par e-mail n'exécutait pas le contrat entre le défendeur et les voyageurs. Aucune mesure technique et organisationnelle appropriée n'a été prise pour garantir et démontrer que le traitement a eu lieu conformément au RGPD.

Selon le Service d'Inspection, cela engendre une violation des articles 5.1.a) et c), 5.2, 6.1, 24.1, 25.1 et 25.2 du RGPD.

- Le droit d'opposition n'a pas été facilité par le défendeur alors que les e-mails visés peuvent être qualifiés de "marketing direct", ce qui implique des violations des articles 12.2, 21.2, 21.3 et 21.4 du RGPD.

En outre, le rapport contient des constatations relatives au délégué à la protection des données :

- Le délégué à la protection des données n'a pas rendu de rapport à l'organe le plus élevé de la direction au sein de l'organisation du défendeur.
- La description de fonction, le nombre d'heures de travail par semaine et l'accès aux moyens par le délégué à la protection des données ont été jugés suffisants par le Service d'Inspection. Les avis émis par le délégué dans le cadre des e-mails visés qui ont été envoyés étaient également

suffisants selon le Service d'Inspection pour présumer que l'obligation légale quant à l'émission d'un avis était remplie.

Dès lors, le Service d'Inspection constate une violation de l'article 38.3 du RGPD mais pas de violation des articles 38.1, 38.2 et 38.6 du RGPD, ni de l'article 39 du RGPD.

5. Le 19 février 2021, la Chambre Contentieuse décide, en vertu de l'article 95, § 1^{er}, 1^o et de l'article 98 de la LCA, que le dossier peut être traité sur le fond.
6. Le 19 février 2021, le défendeur est informé des dispositions telles que reprises à l'article 95, § 2 ainsi qu'à l'article 98 de la LCA. Il est également informé, en vertu de l'article 99 de la LCA, des délais pour transmettre ses conclusions.
7. La date limite pour la réception des conclusions en réponse du défendeur est fixée au 2 avril 2021.
8. Le 4 mars 2021, le défendeur demande une copie du dossier, accepte de recevoir toutes communications relatives à l'affaire par voie électronique et indique qu'il souhaite utiliser la possibilité d'être entendu. Conformément à l'article 98 de la LCA (art. 95, § 2, 3^o de la LCA), le dossier est transmis le 17 mars 2021.

Conclusions en réponse du défendeur

9. Le 2 avril 2021, la Chambre Contentieuse reçoit les conclusions en réponse de la part du défendeur.
10. Selon le défendeur, il a envoyé les e-mails contenant la lettre d'information sur le *Hello Belgium Railpass* de manière licite. Le défendeur affirme que les e-mails ont été envoyés dans le cadre de l'exécution du contrat entre les demandeurs/utilisateurs du *Hello Belgium Railpass* et le défendeur. Selon le défendeur, le traitement de données à caractère personnel visé était donc nécessaire à l'exécution du contrat en vertu de l'article 6.1.b) du RGPD et afin de garantir la sécurité sanitaire des voyageurs. Les conditions d'utilisation du *Hello Belgium Railpass* combinées aux Conditions Générales de Transport font partie du contrat de transport avec les voyageurs. Selon le défendeur, il était en outre nécessaire d'envoyer les e-mails étant donné la situation précaire du moment, la Belgique étant confrontée à l'imminence d'une deuxième vague de l'épidémie de Covid-19 et chacun devant redoubler de vigilance afin de pouvoir garantir la sécurité dans les trains. Pour atteindre les voyageurs à temps, la SNCB a dès lors été contrainte d'envoyer aux demandeurs la lettre d'information par e-mail. Selon le défendeur, le disclaimer (la clause de non-responsabilité) de l'e-mail contenait des informations claires concernant la finalité visée par l'e-mail, à savoir informer les voyageurs sur l'utilisation la plus correcte et la plus optimale du Railpass. Toujours selon le défendeur, le principe de minimisation des données, conformément à l'article 5.1.c) du RGPD, a donc été respecté, étant donné qu'il n'y avait aucune alternative réaliste et moins intrusive pour exécuter le contrat.
11. En outre, l'e-mail visé ne constituait pas, selon le défendeur, un message de marketing direct (NdT : "prospection" au sens du RGPD) au sens de l'article 21.2 du RGPD étant donné que l'e-mail n'était

pas destiné à la promotion directe ou indirecte de biens, de services ou de l'image de la SNCB. L'e-mail s'inscrivait dans le cadre de l'exécution des missions publiques de la SNCB et ces missions sont exclues de la notion de 'marketing direct'. Dès lors qu'il ne s'agit pas de marketing direct et que le traitement a eu lieu en vertu de l'article 6.1.b) du RGPD (exécution du contrat), cela implique, selon le défendeur, que le droit d'opposition tel que défini à l'article 21.1 du RGPD ne s'applique pas. En outre, le disclaimer de l'e-mail relatif au *Hello Belgium Railpass* contenait clairement, selon le défendeur, un hyperlien vers la déclaration de confidentialité de la SNCB. Les personnes concernées étaient donc informées des droits dont elles disposaient.

12. Le défendeur affirme ensuite que la constatation du Service d'Inspection, selon laquelle le délégué à la protection des données n'aurait pas émis directement un rapport à l'organe le plus élevé de la direction au sein de la SNCB, est inexacte. Le défendeur explique que le délégué à la protection des données fait rapport au CEO de la SNCB tant de manière périodique que de manière ad hoc. Le CEO est président du Comité exécutif et du Comité de direction. Dès lors, le délégué à la protection des données fait rapport à l'organe le plus élevé de la direction au sein de la SNCB, de manière tout à fait conforme à l'article 38.3 du RGPD, et il n'y a, selon le défendeur, pas de violation de cet article.
13. Le 14 février 2022, les parties sont informées du fait que l'audition aura lieu le 28 février 2022.
14. Le 28 février 2022, les parties sont entendues par la Chambre Contentieuse.
15. Le 16 mars 2022, le procès-verbal de l'audition est soumis aux parties.
16. Le 23 mars 2022, la Chambre Contentieuse reçoit de la part du défendeur des remarques concernant le procès-verbal. Le défendeur fait remarquer ce qui suit concernant la restitution du procès-verbal : la communication qui fait l'objet de la présente procédure ne concerne pas une lettre d'information mais une communication destinée aux titulaires du *Hello Belgium Railpass*. Le défendeur estime que l'accent dans le procès-verbal est mis sur la première partie de la communication comprenant le message "Redécouvrez plus de 500 destinations en Belgique". Ce qui précède n'est pas conforme, selon le défendeur, à ce qu'il a avancé lors de l'audition. Tous les éléments dans la communication doivent, selon le défendeur, être considérés comme équivalents. La restitution de ce qui a été expliqué par le défendeur lors de l'audition est également incomplète, selon le défendeur. Chacun des éléments de la communication était destiné à répartir les voyageurs, à inciter à utiliser l'application Move Safe et à compléter correctement au préalable le Railpass afin d'éviter des agressions à l'encontre du personnel et de faciliter le contrôle. La Chambre Contentieuse souligne que la réaction au procès-verbal n'implique pas la réouverture des débats mais que la restitution de cette réaction est utile en l'espèce pour une meilleure compréhension de la position du défendeur.
17. Le 16 mars 2022, la Chambre Contentieuse fait connaître au défendeur son intention de procéder à l'imposition d'une amende administrative ainsi que le montant de celle-ci, afin de donner au défendeur l'occasion de se défendre avant que la sanction soit effectivement infligée.

18. Le 8 avril 2022, la Chambre Contentieuse reçoit la réaction du défendeur concernant l'intention d'infliger une amende administrative, ainsi que le montant de celle-ci.¹

II. Motivation

II.1. Le respect des principes relatifs au traitement de données à caractère personnel (articles 5.1 et 5.2 du RGPD) et la licéité du traitement (articles 6.1 du RGPD)

19. Le traitement de données à caractère personnel n'est licite que s'il repose sur une des bases juridiques énumérées à l'article 6.1 du RGPD.²

Le Service d'Inspection a constaté que le traitement de données à caractère personnel des voyageurs qui ont reçu un e-mail, contenant une lettre d'information sur le *Hello Belgium Railpass*, a eu lieu sans base juridique valable. Contrairement au défendeur qui pense pouvoir recourir de manière valable en droit à l'article 6.1.b) du RGPD, à savoir l'exécution d'un contrat, le Service d'Inspection estime qu'il n'en est rien. Selon le Service d'Inspection, le traitement de données à caractère personnel de voyageurs via l'envoi d'une communication par e-mail n'était pas nécessaire pour l'exécution ou la préparation du contrat entre le défendeur et les demandeurs/voyageurs du *Hello Belgium Railpass*. En outre, le traitement n'était pas nécessaire étant donné que le défendeur aurait pu choisir de diffuser les informations via d'autres canaux comme son site Internet. Selon le Service d'Inspection, le traitement ne reposait dès lors pas sur une des bases juridiques énumérées à l'article 6.1 du RGPD et était contraire à l'article 6.1 du RGPD.

20. Le défendeur invoque l'exécution du contrat (article 6.1.b) du RGPD) que la SNCB a avec la personne concernée. Le recours à cette base juridique est licite, aux yeux du défendeur, étant donné que les conditions légales dans le chef de la SNCB sont remplies : il existe un contrat valable avec la personne concernée et le traitement est objectivement nécessaire pour l'exécution du contrat.

¹ Voir le point 68 de la présente décision.

² Article 6.1 du RGPD : "Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie :

- a) la personne concernée a consenti au traitement de ses données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques ;
- b) le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci ;
- c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ;
- d) le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique ;
- e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ;
- f) le traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant. (...)"

21. Le défendeur précise que la décision de délivrer un *Hello Belgium Railpass* gratuit aux résidents belges était une décision prise par arrêté royal "en vue de la relance de l'économie belge et de la promotion du rail comme transport en commun".³
22. Les *Hello Belgium Railpass* pouvaient être utilisés à partir du 5 octobre 2020. Cette date correspondait à la "deuxième vague" de l'épidémie de Covid-19 qui est devenue de plus en plus critique. Un grand nombre de Railpass ont été demandés et délivrés, impliquant que la SNCB pouvait (à nouveau) s'attendre à des problèmes dans certaines gares. Le défendeur soumet également dans ses conclusions plusieurs articles de journaux qui montrent qu'au sein de sa direction, l'annonce du *Hello Belgium Railpass* suscitait déjà des inquiétudes quant aux conséquences de l'initiative pour la sécurité sanitaire du personnel et des voyageurs. Pour les raisons susmentionnées, le début de la durée de validité du *Hello Belgium Railpass* a été reportée jusqu'à deux reprises selon le défendeur.
23. Vu la situation décrite, il existait, selon le défendeur, une nécessité de faire tout ce qui était possible pour assurer le bon déroulement de cette action et éviter si possible la cohue. Selon le défendeur, il a dès lors été décidé que : "(i) l'envoi d'une communication aux titulaires (et donc aux utilisateurs attendus) du *Hello Belgium Railpass* était nécessaire pour attirer l'attention sur les initiatives existantes de la SNCB visant à éviter la cohue et sur les conditions d'utilisation du titre de transport et (ii) qu'il s'agissait de la seule manière possible de joindre les voyageurs (à temps)". [NdT : tous les passages cités du défendeur sont des traductions libres réalisées par le service de traduction du Secrétariat Général de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle].
24. Le défendeur explique dans ses conclusions que les conditions d'utilisation du *Hello Belgium Railpass* combinées aux Conditions Générales de Transport de la SNCB constituent le contrat de transport du demandeur/voyageur. Selon le défendeur, ces Conditions Générales de Transport sont disponibles sur le site Internet de la SNCB et se retrouvent sur chaque page du site Internet en pied de page. Compte tenu de ce qui précède, selon le défendeur, il s'agit dès lors d'un contrat valable en droit entre la SNCB et le demandeur du *Hello Belgium Railpass*.
25. L'e-mail visé que le défendeur a envoyé aux demandeurs du *Hello Belgium Railpass* contient le texte suivant :
- (i) "Redécouvrez plus de 500 destinations en Belgique" accompagné d'un bouton 'Faites le plein d'idées' ;
 - (ii) "App MoveSafe : votre sécurité" accompagné d'un bouton 'Téléchargez l'app MoveSafe'

³ Arrêté royal du 28 juillet 2020 modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les règles provisoires qui valent comme contrat de gestion d'Infrabel et de la SNCB, M.B. du 31 juillet 2020 : "Dans l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les règles provisoires qui valent comme contrat de gestion d'Infrabel et de la SNCB, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 9 avril 2020, il est inséré un article 4/5 rédigé comme suit : "Art. 4/5. § 1^{er}. Suite à la crise COVID-19, l'État fédéral souhaite promouvoir l'utilisation du transport ferroviaire et les secteurs touristiques, récréatifs, culturels et économiques, d'une part, en demandant à la SNCB d'émettre un nouveau titre de transport gratuit pour le transport intérieur de voyageurs, à savoir le PASS-12-TRAJETS, et, d'autre part, en permettant temporairement d'emporter gratuitement un vélo à bord du train. (...)".

(iii) "Prêt pour votre premier voyage ?";

(iv) "Encore des questions ? Consultez notre rubrique sur l'utilisation de votre Hello Belgium Railpass", accompagné d'un bouton 'Relisez les conditions';

(v) Le message "Nous vous souhaitons d'agréables voyages avec votre Hello Belgium Railpass !"

(vi) Disclaimer

"Avec la communication susmentionnée, la SNCB souhaite vous informer sur l'utilisation correcte et la plus optimale de votre Hello Belgium Railpass. La SNCB utilise vos données personnelles conformément à l'exécution du contrat existant sur base du Hello Belgium Railpass. Vous trouverez plus de détails sur la façon dont la SNCB traite vos données personnelles et sur vos droits sur www.sncb.be/privacy."⁴

26. L'article 4.1) du RGPD définit les données à caractère personnel comme étant : "*Toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable.*" En l'espèce, la majorité des demandeurs du *Hello Belgium Railpass* a transmis son nom et son adresse e-mail. Il s'agit de données à caractère personnel au sens de l'article 4.1) du RGPD. L'article 4.2) du RGPD contient la définition d'un traitement, libellée comme suit : "*\"traitement\", toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction*". Les données à caractère personnel fournies par les demandeurs ont été (initialement) collectées et utilisées par le défendeur pour le traitement de la demande du Railpass. Dès lors, il s'agit d'un traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 4.2) du RGPD.

27. Selon le défendeur, l'e-mail visé de la SNCB doit être considéré comme un "rappel officiel de chacune des conditions essentielles du contrat de transport avec le voyageur, en particulier l'obligation d'utiliser correctement le titre de transport et de toujours veiller à sa propre sécurité en tant que voyageur. Les deux obligations peuvent être respectées en ne se rendant pas tous en même temps aux destinations (côtières) les plus évidentes."

28. Tout d'abord, la Chambre Contentieuse souligne que pour un recours valable à l'article 6.1.b) du RGPD, il doit s'agir d'un contrat auquel la personne concernée elle-même est partie et le traitement doit être un corollaire nécessaire du contrat. En l'occurrence, il y a lieu d'évaluer si l'e-mail visé peut être qualifié de corollaire nécessaire du contrat de transport entre les demandeurs du Railpass et le défendeur.

29. Pour la Chambre Contentieuse, il ne fait aucun doute que la garantie de la sécurité sanitaire des usagers du rail constitue un élément nécessaire pour l'exécution du contrat dont il est question.

⁴ Voir annexe 1 de la présente décision pour l'e-mail visé dans son intégralité.

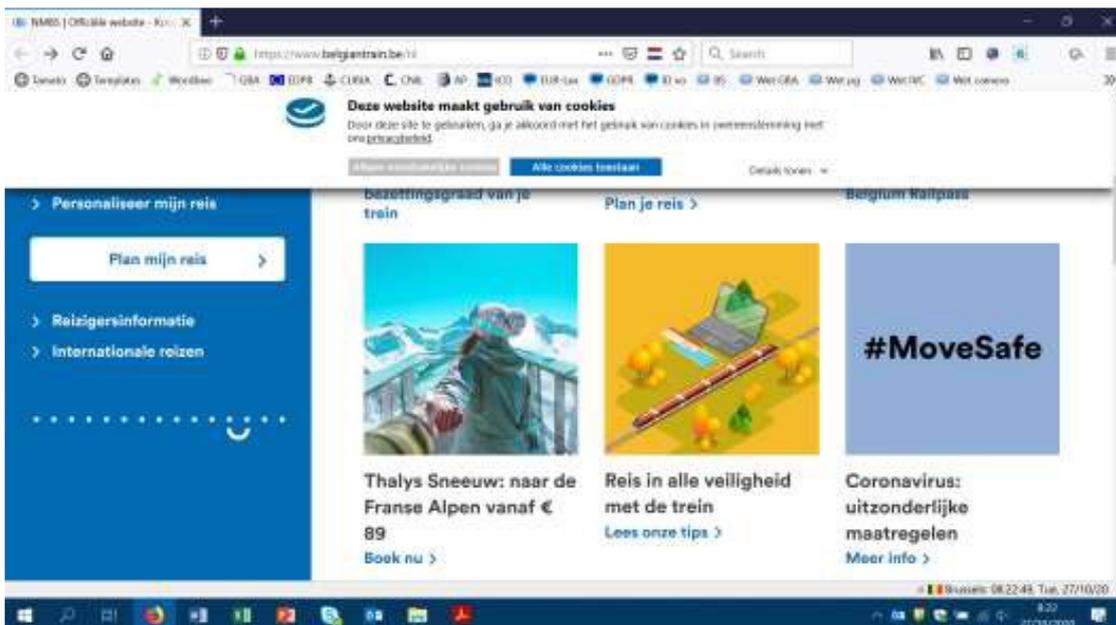
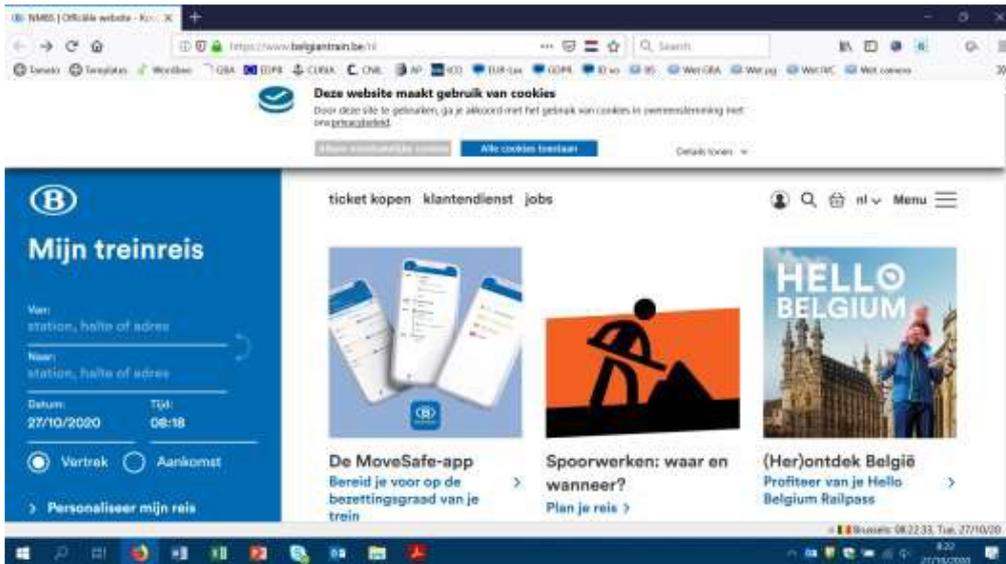
Toutefois, l'e-mail contient également des informations générales (qui sont plutôt de nature promotionnelle) qui ne reprennent pas uniquement et spécifiquement des communications sur la situation sanitaire du moment et sur les précautions devant être prises afin de garantir la sécurité. Il est fait mention de la grande quantité de demandes d'un *Hello Belgium Railpass*. Cependant, comme indiqué ci-dessus, il ne s'agit pas de l'unique information fournie dans l'e-mail. Le texte repris dans la partie : "*Redécouvrez plus de 500 destinations en Belgique*" est par exemple libellé comme suit :

"Vous êtes près de 3,6 millions à avoir demandé un Hello Belgium Railpass. Vous avez eu raison ! Explorer le pays doit naturellement se faire en toute sécurité. Et les destinations originales où vous ne rencontrerez pas forcément la grande foule ne manquent pas. Laissez-nous vous inspirer avec nos blogs qui fourmillent d'idées pour partir en citytrip, vous évader dans un coin nature, en famille, entre amis... Toutes vos envies prennent vie, partout en Belgique !"

30. La Chambre Contentieuse estime - conformément aux constatations du Service d'Inspection - que l'e-mail contient donc également des informations promotionnelles qui ne concernent pas la situation sanitaire spécifique. Dès lors, selon la Chambre Contentieuse, contrairement à ce qu'argumente le défendeur, l'e-mail ne peut pas être qualifié de "*Rappel officiel de chacune des conditions essentielles du contrat de transport avec le voyageur, en particulier l'obligation d'utiliser correctement le titre de transport et de toujours veiller à sa propre sécurité en tant que voyageur.*". En effet, outre un renvoi à l'application Move Safe et des communications sur l'utilisation correcte du *Hello Belgium Railpass*, la lettre d'information contient également des blogs pour trouver de l'inspiration pour découvrir certains endroits.

31. La Chambre Contentieuse considère aussi que les informations reprises dans l'e-mail auraient tout aussi bien pu être communiquées sans traitement des données à caractère personnel des demandeurs du *Hello Belgium Railpass*. Le Service d'Inspection a constaté que le défendeur avait également publié les informations précitées sur son site Internet <https://www.belgiantrain.be/fr>⁵. Selon la Chambre Contentieuse, le contenu de l'e-mail ne présentait pas de caractère à ce point urgent car dans ce cas spécifique, il suffisait de publier sur le site Internet et/ou l'application SNCB, vu le contenu.

⁵ Voir ci-après les captures d'écran du site <https://www.belgiantrain.be/fr> du responsable du traitement qui ont été prises par le Service d'Inspection le 27/10/2020.



À cet égard, la Chambre Contentieuse attire l'attention sur les Lignes directrices du Comité européen de la protection des données (EDPB) concernant l'article 6.1.b) du RGPD qui précisent ce qui suit : *“En ce qui concerne la législation sur la protection des données, les responsables du traitement doivent tenir compte du fait que les activités de traitement prévues doivent reposer sur une base juridique appropriée. Lorsque le contrat consiste en plusieurs services ou éléments distincts d'un même service, qui peuvent en fait être raisonnablement exécutés indépendamment les uns des autres, la question se pose de savoir dans quelle mesure l'article 6, paragraphe 1, point b), peut servir de base juridique. L'applicabilité de l'article 6, paragraphe 1, point b), devrait être évaluée dans le*

contexte de chacun de ces services séparément, en examinant ce qui est objectivement nécessaire pour exécuter chacun des services que la personne concernée a activement demandés ou souscrits. Cette appréciation pourrait révéler que certaines activités de traitement sont nécessaires, non pas pour les différents services demandés par la personne concernée, mais pour l'ensemble du modèle commercial du responsable du traitement. Dans ce cas, l'article 6, paragraphe 1, point b), ne constitue pas une base juridique pour ces activités. Toutefois, d'autres bases juridiques peuvent être invoquées pour ce traitement, comme l'article 6, paragraphe 1, points a) ou f), à condition que les critères pertinents soient remplis."⁶

32. L'EDPB souligne en outre qu'un contrat ne peut pas élargir artificiellement les catégories de données à caractère personnel ou les types de traitements nécessaires à l'exécution du contrat auquel la personne concernée est partie. Dans ce cadre, il est également observé que ce qui relève d'un contrat dépend non seulement du point de vue du responsable du traitement, mais aussi des attentes raisonnables de la personne concernée. Une application très stricte est dès lors de mise vu le degré élevé de précision de cette base juridique.
33. Bien que ce ne soit pas strictement nécessaire, vu que la SNCB invoque l'article 6.1.b) du RGPD, la Chambre Contentieuse vérifie d'office et de surcroît si le défendeur invoque éventuellement valablement les bases juridiques de l'article 6.1.c), e) et f) du RGPD. La Chambre Contentieuse fait remarquer que pour le traitement visé, le défendeur a invoqué l'article 6.1.b) du RGPD (l'exécution du contrat) mais a d'autre part également affirmé ce qui suit : *"Deuxièmement, l'e-mail concernant le Hello Belgium Railpass s'inscrit dans le cadre de l'exécution des missions publiques de la SNCB. La SNCB a une obligation de service public en matière de transport ferroviaire national de voyageurs. Comme cela a été précisé ci-dessus, la SNCB s'est vu confier par le Roi, par arrêté royal du 28 juillet 2020, la mission de mettre à disposition de la population belge le Hello Belgium Railpass et d'assurer les voyages en train pour lesquels ce titre pouvait être utilisé."* Le défendeur a été chargé par le Roi de mettre à disposition les Railpass et devait pour ce faire traiter des données à caractère personnel afin de pouvoir traiter correctement les demandes de Railpass. L'arrêté royal ne contenait toutefois aucune disposition clairement définie concernant le traitement ultérieur des données à caractère personnel après que les demandes aient été traitées. Ne fut-ce que pour cette raison, un éventuel recours à l'article 6.1.c) du RGPD n'est pas valable.
34. L'article 6.1.e) du RGPD contient la base juridique de mission d'intérêt public ou de mission relevant de l'exercice de l'autorité publique. Comme cela a déjà été indiqué ci-dessus, pour cette base juridique aussi, il doit s'agir d'une nécessité pour le traitement. La Chambre Contentieuse estime qu'il n'est pas plausible que (le contenu de) l'e-mail était nécessaire pour servir la mission d'intérêt public (la mise à disposition des *Hello Belgium Railpass*).

⁶ EDPB, Lignes directrices 2/2019 sur le traitement des données à caractère personnel au titre de l'article 6, paragraphe 1, point b), du RGPD dans le cadre de la fourniture de services en ligne aux personnes concernées, 8 octobre 2019, considérant 37 (https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines-art_6-1-b-adopted_after_public_consultation_fr.pdf).

35. La Chambre Contentieuse souligne à cet égard que conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu conjointement avec l'article 22 de la *Constitution*, et à la lumière des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, une norme législative doit définir les caractéristiques essentielles d'un traitement de données, nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement⁷. La Chambre Contentieuse souligne que le traitement en question doit être encadré par une norme suffisamment claire et précise dont l'application est prévisible pour les personnes concernées. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, la ou les finalités précises du traitement doivent être reprises dans la norme légale proprement dite. En l'espèce, il n'était pas question de ce qui précède. En outre, il n'a pas été établi que les e-mails envoyés étaient nécessaires pour exécuter l'arrêté royal. Cet arrêté royal précisait que le défendeur pouvait faire le nécessaire et limiter ou mettre un terme à l'utilisation du Railpass en cas de force majeure. L'épidémie de Covid-19 et ses conséquences ne sont pas remises en cause. Toutefois, selon la Chambre Contentieuse - comme cela a déjà été exposé dans la présente décision -, les e-mails envoyés n'étaient pas nécessaires pour la simple mise à disposition des *Hello Belgium Railpass*, impliquant qu'un éventuel recours à l'article 6.1.e) du RGPD n'est pas valable.

36. L'article 6.1.f) du RGPD établit l'intérêt légitime comme base juridique. La Chambre Contentieuse vérifie ci-après si le traitement ultérieur des données à caractère personnel des demandeurs du Railpass était éventuellement licite dans ce cas en vertu de la disposition susmentionnée. Afin de pouvoir le déterminer, le responsable du traitement doit démontrer, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice, que :

- 1) les intérêts qu'il poursuit avec le traitement peuvent être reconnus comme légitimes (le "test de finalité")
- 2) le traitement envisagé est nécessaire pour réaliser ces intérêts (le "test de nécessité")
- 3) la pondération de ces intérêts par rapport aux intérêts, libertés et droits fondamentaux des personnes concernées pèse en faveur du responsable du traitement ou d'un tiers (le "test de pondération").

37. Il convient tout d'abord de s'interroger sur l'intérêt et la finalité poursuivis par le responsable du traitement avec le traitement ultérieur des données à caractère personnel (test de finalité). En utilisant les données à caractère personnel des personnes concernées pour leur envoyer un e-mail faisant principalement la promotion du Railpass, le but du défendeur consistait notamment, selon la Chambre Contentieuse, à inciter les demandeurs du Railpass à voyager. La promotion du Railpass par le défendeur est qualifiée d'intérêt (commerciallement) légitime.

⁷ Voir également les avis du Centre de Connaissances de l'APD n° 36/2020, 42/2020, 44/2020, 46/2020, 52/2020 et 64/2020 (https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/chercher?q=&search_category%5B%5D=taxonomy%3Apublications&search_type%5B%5D=advice&s=recent&l=25).

38. Afin de remplir la deuxième condition, il faut démontrer que le traitement était nécessaire à la réalisation des finalités poursuivies (test de nécessité). Cela signifie qu'il faut se demander si le même résultat ne peut pas être atteint avec d'autres moyens, sans traitement de données à caractère personnel ou sans traitement substantiel inutile pour les personnes concernées. La Chambre Contentieuse constate qu'il n'était nullement nécessaire de traiter ultérieurement les données à caractère personnel des voyageurs pour leur faire parvenir les e-mails visés. En effet, la Chambre Contentieuse a jugé précédemment que le message annoncé dans l'e-mail aurait également pu être communiqué d'une autre manière. La deuxième condition n'est dès lors pas remplie.
39. La troisième condition concerne le "test de pondération" entre les intérêts du responsable du traitement d'une part et les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée d'autre part. Conformément au considérant 47 du RGPD, lors de cette pondération, il faut vérifier si la *"personne concernée peut raisonnablement s'attendre, au moment et dans le cadre de la collecte des données à caractère personnel, à ce que celles-ci fassent l'objet d'un traitement à une fin donnée"*. La Chambre Contentieuse constate que les personnes concernées n'auraient pas pu s'attendre à ce que les données à caractère personnel fournies dans le cadre d'un contrat de transport soient utilisées pour d'autres finalités que le traitement de la demande d'un Railpass, en particulier des activités promotionnelles. Dès lors, un éventuel recours à l'article 6.1.f) du RGPD n'est pas valable.
40. Compte tenu de ce qui précède, la Chambre Contentieuse estime que le traitement des données à caractère personnel via l'envoi d'e-mails a eu lieu sans avoir choisi (et même sans la présence d') un fondement licite. Le recours du défendeur à la base juridique 'exécution d'un contrat' de l'article 6.1.b) du RGPD ne peut pas être invoqué valablement dans ce cas étant donné que l'e-mail ne constitue pas un corollaire nécessaire du contrat de transport entre les parties. Par conséquent, le principe de nécessité tel que formulé à l'article 5.1.c) du RGPD n'est pas non plus respecté. La Chambre Contentieuse constate dès lors des **violations** des articles 5.1.a) et c), 5.2 et 6.1 du RGPD.

Droit d'opposition et marketing direct

41. Le Service d'Inspection est arrivé à la constatation qu'il s'agissait de marketing direct par le biais de l'envoi des lettres d'information par le défendeur et que dans ce cadre, aucun droit effectif d'opposition n'a été accordé aux personnes concernées. Selon le Service d'Inspection, il s'agissait donc d'une violation des articles 21.2 et 21.4 du RGPD.
42. En vertu de l'article 12 du RGPD, le responsable du traitement doit informer les personnes concernées de manière transparente. Le responsable du traitement doit ainsi notamment faciliter l'exercice des droits de la personne concernée au titre des articles 15 à 22 du RGPD. L'article 21 du RGPD régit le droit d'opposition des personnes concernées vis-à-vis du responsable du traitement. L'article 21.2 du RGPD établit que lorsque des données à caractère personnel sont traitées à des fins de marketing direct (NdT : prospection au sens du RGPD), la personne concernée a le droit de

s'opposer à tout moment au traitement des données à caractère personnel la concernant. Si la personne concernée exerce ce droit à l'égard d'un traitement à des fins de marketing direct, les données à caractère personnel ne peuvent plus être traitées par le responsable du traitement pour cette finalité. En vertu de l'article 21.4 du RGPD, le droit d'opposition doit être explicitement porté à l'attention de la personne concernée et être présenté clairement et séparément de toute autre information au plus tard au moment de la première communication avec la personne concernée.

43. Le défendeur conteste les constatations du Service d'Inspection et affirme qu'il ne s'agissait pas de marketing direct, étant donné que : "(i) l'e-mail n'était pas destiné à la promotion directe ou indirecte de biens, de services ou de l'image de la SNCB et (ii) l'e-mail s'inscrit dans le cadre de l'exécution des missions publiques de la SNCB qui sont exclues de la notion de 'marketing direct'".
44. Le RGPD ne contient pas de définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par "marketing direct". Il n'existe pas à ce jour de définition légale, officielle ou communément admise à l'échelon européen de cette notion. L'APD a précisé son interprétation de cette notion légale dans la recommandation n° 01/2020 comme suit :

*"Toute communication sous quelque forme que ce soit, sollicitée ou non sollicitée, émanant d'une organisation ou d'une personne et visant la promotion ou la vente de services, de produits (payants ou non), ainsi que de marques ou d'idées, adressée par une organisation ou une personne agissant dans un cadre commercial ou non commercial, qui s'adresse directement à une ou plusieurs personnes physiques dans un cadre privé ou professionnel et impliquant le traitement de données à caractère personnel. Par "marketing direct", on entend donc plusieurs formes de promotion, comme des lettres d'information par e-mail, des appels téléphoniques, des SMS ou des e-mails commerciaux ou de la publicité en ligne et ce, dans un contexte commercial ou non."*⁸

45. Selon l'interprétation susmentionnée, la promotion ou la vente de services ou de produits ne nécessitant pas un paiement peut également être qualifiée de marketing direct. Le défendeur a toutefois affirmé que les e-mails concernant le *Hello Belgium Railpass* - notamment - ne pouvaient pas être qualifiés de marketing direct car le Railpass était attribué tout à fait gratuitement aux personnes en ayant fait la demande. La Chambre Contentieuse estime que cette opinion est inexacte du point de vue de l'interprétation susmentionnée de la notion de 'marketing direct'.
46. En outre, selon le défendeur, l'e-mail concernant le *Hello Belgium Railpass* s'inscrit dans le cadre de l'exécution des missions publiques de la SNCB. Il affirme notamment dans ses conclusions : *"La SNCB a une obligation de service public en matière de transport ferroviaire national de voyageurs. Elle s'est vu confier par le Roi, par arrêté royal du 28 juillet 2020, la mission de mettre à disposition de la population belge le Hello Belgium Railpass et d'assurer les voyages en train pour lesquels ce titre pouvait être utilisé. Par conséquent, pour cette raison aussi, l'e-mail ne peut pas*

⁸ APD, Recommandation n° 01/2020 du 17 janvier 2020 *relative aux traitements de données à caractère personnel à des fins de marketing direct*, p. 8 : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-01-2020.pdf>.

être considéré comme du 'marketing direct'. Ceci est en effet confirmé explicitement par la Recommandation 'marketing direct' de l'APD elle-même."

47. Le défendeur cite également le passage suivant de la recommandation 'marketing direct' susmentionnée de l'APD :

"Cette définition recouvre tout type de communication, que celles-ci visent la promotion de produits ou services, la promotion d'idées, proposées ou soutenues par une personne ou une organisation, mais également la promotion de cette personne ou organisation elle-même, en ce compris de son image de marque ou des marques dont elle est titulaire ou qu'elle exploite, à l'exclusion de la promotion effectuée à l'initiative des autorités publiques agissant strictement dans le cadre de leurs obligations légales ou missions de service public pour les services dont elles sont seules en charge."

"Enfin, **des communications adressées par les administrations publiques promouvant** certaines campagnes (par exemple de vaccination), ou **services** (par exemple les centres téléphoniques d'aide aux personnes en difficulté) **dont elles sont en charge légalement ou par mission de service public, ne sont pas considérées comme des communications de marketing direct** à moins qu'elles ne fassent en parallèle la promotion de services ou de produits spécifiques, proposés par des prestataires privés."⁹

48. Il ressort de ce qui précède et des déclarations lors de l'audition que le défendeur avance l'argument qu'il a une obligation de promouvoir le *Hello Belgium Railpass* car il avait une responsabilité légale à cet effet. Les e-mails devraient dès lors être qualifiés de "communication par les administrations publiques" ou de "promotion à l'initiative d'autorités publiques". La recommandation de l'APD souligne toutefois qu'il doit s'agir d'une promotion menée à l'initiative d'autorités publiques qui agissent **strictement** dans le cadre de leurs obligations légales ou de leurs missions de service public.

49. En outre, le défendeur ne peut incontestablement pas être considéré comme un "service public", tel que défini ci-dessus. En effet, le défendeur est une entreprise publique autonome. Le propre du statut d'une entreprise publique autonome est la possibilité explicite qui est laissée à ces entreprises de développer également d'autres activités en plus de leurs missions légales de service public¹⁰. Selon la Chambre Contentieuse, une interprétation restrictive de la notion de 'service public' est de mise ici, vu ce qui précède. La Chambre Contentieuse souhaite également attirer l'attention sur le fait qu'en vertu de l'article 221, § 2 de la Loi sur la protection des données à caractère personnel¹¹, le défendeur est une personne morale de droit public qui offre des biens ou des services sur un marché, impliquant qu'une amende administrative au sens de l'article 83 du RGPD peut bel et bien lui être infligée, contrairement "aux autorités publiques et à leurs préposés

⁹ Citation et marquage par le défendeur de la recommandation 'marketing direct' n° 01/2020 de l'APD.

¹⁰ Article 7 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

¹¹ Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

ou mandataires". Selon la Chambre Contentieuse, il s'agit également d'une indication selon laquelle le défendeur ne peut pas être considéré comme une autorité publique "classique".

50. La Chambre Contentieuse estime que l'e-mail envoyé (qui contient également des informations générales qui ne concernent pas la situation sanitaire spécifique ou qui ne s'appliquent pas spécifiquement lors de l'utilisation du *Hello Belgium Railpass* mais pourraient aussi s'appliquer lors de l'utilisation d'autres titres de transport) ne peut pas être qualifié de promotion strictement limitée à l'exécution de l'obligation légale imposée à la SNCB dans le cadre de l'offre du *Hello Belgium Railpass* ou limitée à l'offre d'un service public. La Chambre Contentieuse souligne en outre que dans l'e-mail envoyé, il peut également être question de la promotion (éventuellement indirecte) de services ou de produits proposés par des prestataires de services particuliers, ce qui constitue un indice supplémentaire que l'e-mail ne concernait pas exclusivement un service public.
51. Même si l'on parlait du principe qu'il s'agit d'une communication émanant d'un service public, le contenu de cette communication ne peut pas être illimité. La défense selon laquelle l'e-mail qui a été envoyé ne serait pas du marketing direct car la SNCB avait la mission de service public d'avertir les voyageurs n'atteint pas son but selon la Chambre Contentieuse. Le défendeur aurait été libre d'avertir les voyageurs dans le cadre de sa mission légale/mission d'intérêt public et de les informer concernant la situation sanitaire particulière en raison de la pandémie. Dès lors, le défendeur aurait pu reprendre dans l'e-mail qu'on s'attendait à une cohue dans les gares et que cette foule pourrait engendrer du danger. Dans ce cadre, il aurait dû se contenter d'informer les voyageurs quant à ce danger.
52. Selon la Chambre Contentieuse, le contenu de l'e-mail ne peut toutefois pas être compris comme une simple information factuelle sur la situation sanitaire du moment avertissant les voyageurs et les invitant à se montrer prudents et à se déployer autant que possible. Au contraire, par le biais des renvois et du contenu parfois peu lié à la situation sanitaire, l'e-mail s'est vu (également) conférer un caractère élogieux, visant à ce qu'un maximum de personnes utilisent le Railpass (et d'autres services ou produits, ou même (indirectement) d'autres titres de transport).
53. Par conséquent, le défendeur n'a pas démontré que les e-mails servaient strictement à encourager les voyageurs à opter pour des villes moins visitées. Malgré quelques astuces pour visiter certaines villes, le message principal de l'e-mail est, selon la Chambre Contentieuse, bel et bien la promotion du *Hello Belgium Railpass* ou même d'autres titres de transport et services ou produits (même s'ils ne sont pas toujours cités explicitement). Dans ce contexte, le fait que la SNCB n'en retire aucun avantage financier n'importe pas. En effet, lors de l'envoi des e-mails, l'attention est attirée sur les services particuliers proposés par la SNCB, ce qui profite à l'image de la société. La Chambre Contentieuse est donc d'accord avec le Service d'Inspection quand il affirme qu'il s'agit de promotion : "*Le message est en effet que les services du RT permettent aux voyageurs (1) de redécouvrir plus de 500 destinations belges, (2) de voyager confortablement et en toute sécurité et (3) d'utiliser aisément leur Railpass.*" Le défendeur aurait pu opter pour l'envoi d'une communication d'où l'on pouvait directement et clairement déduire le message selon lequel l'on

craignait que certaines villes soient trop visitées et que les voyageurs devaient en tenir compte. En outre, il ressort de la communication entre le délégué à la protection des données et différents collaborateurs du défendeur que l'on était conscient du fait que l'envoi des e-mails pourrait être qualifié de marketing direct et que pour ces raisons, on a cherché un équilibre et une description justes pour que les e-mails puissent être considérés comme un élément de l'exécution du contrat. Ainsi, dans cette communication, on peut notamment lire : "*À condition de pouvoir extraire le lien direct vers les blogs et le remplacer par un texte qui indique davantage notre module de planification sur le site, nous pouvons classer cette information sous le motif de justification "exécution d'un contrat", ce qui constitue un argument plus fort pour dire que les personnes ne pouvaient pas se désinscrire.*"¹²

54. La Chambre Contentieuse estime donc que les e-mails visés doivent être qualifiés de marketing direct.
55. L'article 21.1 du RGPD établit que le droit d'opposition doit être facilité si les données sont traitées en vertu de l'article 6.1.e) ou f) du RGPD. Conformément à l'article 21.2 du RGPD, la personne concernée dont des données à caractère personnel sont traitées à des fins de marketing direct a le droit de s'opposer à tout moment au traitement des données à caractère personnel la concernant, y compris au profilage dans la mesure où il est lié à un tel marketing direct.
56. En ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel pour l'envoi des e-mails aux demandeurs, le défendeur a invoqué (à tort d'ailleurs, cf. ci-dessus) la base juridique de l'exécution d'un contrat (article 6.1.b) du RGPD) et argumente dans ce cadre que les e-mails visés étaient nécessaires pour respecter ce contrat et garantir la sécurité des voyageurs et des collaborateurs, impliquant que l'article 21.1 du RGPD ne serait pas d'application. Il ne serait pas non plus question de marketing direct vu que le défendeur a envoyé ces e-mails dans le cadre de sa mission de l'autorité publique, impliquant que l'article 21.2 du RGPD ne serait pas non plus d'application. Comme discuté ci-dessus, selon la Chambre Contentieuse, les e-mails peuvent en effet être qualifiés de marketing direct. Dès lors, conformément aux articles 21.2 et 12.2 du RGPD, le défendeur avait l'obligation de prévoir et de faciliter le droit d'opposition.
57. Le défendeur souligne que le disclaimer de l'e-mail concernant le *Hello Belgium Railpass* contenait un hyperlien clair vers la déclaration de confidentialité de la SNCB. Via cet hyperlien, les personnes concernées étaient informées d'autres droits, comme le droit à l'effacement, dont elles disposaient. Par conséquent, selon le défendeur, les personnes concernées auraient pu obtenir le même effet que le droit d'opposition en recourant au droit à l'effacement de leurs données.
58. La Chambre Contentieuse estime que le droit d'opposition n'a pas été facilité dans ce cas. Le défendeur précise que les personnes concernées pouvaient exercer d'autres droits comme le droit à l'effacement, en envoyant un e-mail à la SNCB avec une copie de la carte d'identité.

¹² Pièce 11 des conclusions du défendeur : e-mail du DPO du 6 octobre 2020.

La Chambre Contentieuse souligne que le droit d'opposition est un droit qui est accordé explicitement aux personnes concernées en vertu de l'article 21.2 du RGPD. Selon l'article 21.4 du RGPD, ce droit doit en outre être présenté clairement et séparément de toute autre information lors de la première communication. En ce qui concerne les informations relatives au droit d'opposition (article 14.2.b) du RGPD) en particulier, l'article 21.4 du RGPD¹³ précise explicitement que cette possibilité doit être reprise séparément de toute autre information, dès le premier message à la personne concernée. Toutefois, l'e-mail faisant l'objet de la présente procédure ne fait aucune publicité du droit d'opposition. Pire encore, il ne contient aucune référence à ce droit d'opposition. Le considérant 70 du RGPD dispose néanmoins que ce droit devrait être explicitement porté à l'attention de la personne concernée et présenté clairement et séparément de toute autre information. En l'absence de notification de ce droit d'opposition dans les e-mails visés, le responsable du traitement a également agi en violation de l'article 21.4 du RGPD.

59. Dans la recommandation n° 01/2020 sur le marketing direct, l'APD affirme également que la personne concernée doit pouvoir exercer facilement son droit d'opposition au marketing direct, compte tenu des moyens utilisés par le responsable du traitement pour communiquer avec la personne concernée : *"si l'information obligatoire est fournie de manière digitale ou que vous contactez la personne via des canaux digitaux, un seul clic doit suffire"*.¹⁴

60. Compte tenu de ce qui précède, la Chambre Contentieuse constate des **violations des articles 12.2, 21.2, 21.3 et 21.4 du RGPD** étant donné que le défendeur n'a pas facilité le droit d'opposition des personnes concernées alors que les e-mails visés peuvent être qualifiés de marketing direct.

Le délégué à la protection des données

61. L'article 38.3 du RGPD établit que le délégué à la protection des données fait directement rapport au niveau le plus élevé de la direction du responsable du traitement. Les lignes directrices du Groupe de travail "Article 29" (prédécesseur en droit de l'EDPB) concernant les délégués à la protection des données fournissent les explications suivantes quant à l'émission de rapports au niveau le plus élevé de la direction telle que visés à l'article 38.3 du RGPD : *"Si le responsable du traitement ou le sous-traitant prend des décisions qui sont incompatibles avec le RGPD et l'avis du DPD [délégué à la protection des données], ce dernier devrait avoir la possibilité d'indiquer clairement son avis divergent au niveau le plus élevé de la direction et aux décideurs. À cet égard, l'article 38, paragraphe 3, dispose que le DPD "fait directement rapport au niveau le plus élevé de la direction du responsable du traitement ou du sous-traitant". Une telle reddition de compte directe garantit que l'encadrement supérieur (par ex., le conseil d'administration) a connaissance des avis*

¹³ Article 21.4 du RGPD. *"Au plus tard au moment de la première communication avec la personne concernée, le droit visé aux paragraphes 1 et 2 est explicitement porté à l'attention de la personne concernée et est présenté clairement et séparément de toute autre information."*

¹⁴ APD, Recommandation n° 01/2020 du 17 janvier 2020 *relative aux traitements de données à caractère personnel à des fins de marketing direct*, point 162, p. 53.

et recommandations du DPD qui s'inscrivent dans le cadre de la mission de ce dernier consistant à informer et à conseiller le responsable du traitement ou le sous-traitant."¹⁵

62. Le Service d'Inspection a constaté que le défendeur ne satisfaisait pas à cette disposition, comme l'a expliqué le Groupe de travail "Article 29". Selon le Service d'Inspection, il ressort des réponses du défendeur aux questions du Service d'Inspection sur la position précise du délégué au sein de l'organigramme que le délégué ne fait pas directement rapport au niveau le plus élevé de la direction du responsable du traitement, en l'occurrence le CEO.

63. Le défendeur n'est pas d'accord avec la constatation du Service d'Inspection. Pour le démontrer, le défendeur produit plusieurs documents dans ses conclusions dont la correspondance par e-mail entre le délégué à la protection des données et l'assistante du CEO concernant des questions liées à la vie privée. Une présentation Powerpoint intitulée : "*GDPR aandachtspunten en tussentijdse update audit*" (Points d'attention RGPD et audit de mise à jour intermédiaire), réalisée par le délégué à la protection des données, est également jointe à l'attention du Comité de direction. Une '*Governance Charter voor de bescherming van persoonsgegevens*' (Charte de gouvernance pour la protection des données à caractère personnel) a également été présentée. On peut y lire ce qui suit :

- *Que le délégué à la protection des données, conjointement avec le "Chief Information Security", élabore une politique de protection des données à caractère personnel et la soumet au Comité de direction.*
- *Il conseille l'Executive Committee et toutes les unités de la SNCB concernant la protection des données à caractère personnel et la mise en place d'une structure et de processus visant à garantir le respect des règles de protection des données à caractère personnel.*
- *Le DPO signale directement au Comité de direction les manquements importants dans le cadre du traitement de données à caractère personnel, du respect des règles et de la politique de protection des données à caractère personnel.*
- *Le Comité de direction valide la politique de protection des données à caractère personnel et la politique de sécurité de l'information et met les moyens nécessaires à disposition du Data Protection Officer pour communiquer à l'ensemble de l'organisation l'orientation souhaitée par la SNCB en matière de gestion des données à caractère personnel.*

64. La Chambre Contentieuse estime qu'à l'aide des documents présentés et de ce qui a été déclaré lors de l'audition par le délégué, le défendeur a suffisamment établi la crédibilité du fait que le délégué à la protection des données fait ou peut faire directement rapport au niveau le plus élevé de la direction au sein de l'organisation. Le délégué a déclaré lors de l'audition n'avoir rencontré aucune opposition et avoir été justement encouragé par l'administration à respecter ses obligations

¹⁵ Lignes directrices du Groupe 29 concernant les délégués à la protection des données (DPD) – WP 243 rev.01, p. 19, reprises par l'EDPB : <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612048/en>.

légales. Selon la Chambre Contentieuse, il ressort également de l'échange d'e-mails entre le délégué à la protection des données et le CEO, ainsi que de la "Governance Charter" qu'un rapport peut être émis directement au CEO qui est également président permanent de l'Executive Committee et du Comité de direction de la SNCB. Dès lors, la Chambre Contentieuse - contrairement au Service d'Inspection - estime que le défendeur a satisfait à l'article 38.3 du RGPD et qu'il n'y a donc pas de violation de cet article.

III. Sanction

65. Concernant la détermination de la sanction, la Chambre Contentieuse avance les points suivants. Il s'agit d'e-mails qui ont été envoyés à des clients concernant l'utilisation du *Hello Belgium Railpass*. Il est clair pour la Chambre Contentieuse que la SNCB mélange les considérations sanitaires et les considérations commerciales. Alors que dans le cadre de la crise du Covid-19, il est justifié que la SNCB informe ses clients concernant les risques sanitaires liés à l'utilisation du train, cela ne s'applique pas pour des encouragements à utiliser un maximum le train, notamment pour des excursions touristiques.
66. Un autre point concerne la compétence pour imposer une amende à la SNCB. La SNCB est une personne morale de droit public qui propose des services sur un marché. La SNCB ne relève donc pas de l'exception concernant l'imposition d'amendes administratives telle que prévue à l'article 221, § 2 de la loi *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* du 30 juillet 2018.
67. La Chambre Contentieuse décide d'infliger une amende administrative qui ne vise pas à mettre fin à une infraction commise, mais qui vise plutôt une mise en œuvre rigoureuse des règles du RGPD. Comme il ressort clairement du considérant 148 du RGPD, le RGPD met en effet en avant que pour toute violation grave – donc aussi lors de la première constatation d'une violation –, des sanctions, y compris des amendes administratives, devraient être infligées en complément ou à la place des mesures appropriées.¹⁶
68. La Chambre Contentieuse démontre ci-après que les violations des articles du RGPD que le défendeur a commises ne sont en aucun cas des violations légères et que l'amende ne constitue

¹⁶ Le considérant 148 dispose ce qui suit : "Afin de renforcer l'application des règles du présent règlement, des sanctions y compris des amendes administratives devraient être infligées pour toute violation du présent règlement, en complément ou à la place des mesures appropriées imposées par l'autorité de contrôle en vertu du présent règlement. En cas de violation mineure ou si l'amende susceptible d'être imposée constitue une charge disproportionnée pour une personne physique, un rappel à l'ordre peut être adressé plutôt qu'une amende. Il convient toutefois de tenir dûment compte de la nature, de la gravité et de la durée de la violation, du caractère intentionnel de la violation et des mesures prises pour atténuer le dommage subi, du degré de responsabilité ou de toute violation pertinente commise précédemment, de la manière dont l'autorité de contrôle a eu connaissance de la violation, du respect des mesures ordonnées à l'encontre du responsable du traitement ou du sous-traitant, de l'application d'un code de conduite, et de toute autre circonstance aggravante ou atténuante. L'application de sanctions y compris d'amendes administratives devrait faire l'objet de garanties procédurales appropriées conformément aux principes généraux du droit de l'Union et de la Charte, y compris le droit à une protection juridictionnelle effective et à une procédure régulière." [soulignement propre]

pas une charge disproportionnée pour une personne physique, comme visé au considérant 148 du RGPD, deux cas dans lesquels on peut renoncer à infliger une amende. Le fait qu'il s'agisse d'une première constatation d'une violation du RGPD commise par le défendeur n'affecte donc en rien la possibilité pour la Chambre Contentieuse d'infliger une amende administrative. La Chambre Contentieuse inflige l'amende administrative en application de l'article 58.2.i) du RGPD. L'instrument de l'amende administrative n'a donc nullement pour but de mettre fin aux violations. À cet effet, le RGPD et la LCA prévoient plusieurs mesures correctrices, dont les injonctions citées à l'article 100, § 1^{er}, 8^o et 9^o de la LCA.

69. Compte tenu de l'article 83 du RGPD et de la jurisprudence¹⁷ de la Cour des marchés, la Chambre Contentieuse motive l'imposition d'une sanction administrative de manière concrète:

- La gravité de l'infraction: Il est établi que le défendeur a commis plusieurs violations des principes des articles 5 et 6 du RGPD et des droits des personnes concernées repris aux articles 12 et 21 du RGPD. De telles violations constituent dans une large mesure une violation des finalités du RGPD, à savoir protéger les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques et notamment leur droit à la protection des données à caractère personnel. En outre, l'article 83.5 du RGPD prescrit que les amendes administratives les plus élevées peuvent être infligées pour des violations des articles précités. Au cours de l'enquête, la SNCB s'est toutefois montrée coopérante.
- La durée de la violation: l'envoi de la lettre d'information aux demandeurs du *Hello Belgium Railpass* a eu lieu en octobre 2020. Dès lors, il s'agit d'une action unique, ce qui justifie le montant relativement peu élevé de l'amende.
- La portée: comme il ressort de la lettre d'information visée qui a été envoyée, 3,6 millions d'*Hello Belgium Railpass* ont été demandés. Il s'agit par conséquent de presque un tiers de l'ensemble de la population belge, ce qui fait de cette violation une violation ayant une portée exceptionnellement grande.
- L'effet dissuasif nécessaire en vue de prévenir de nouvelles infractions.
Il ressort de ce dossier qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte de la protection des données à caractère personnel des personnes concernées, ce qui devrait en fait occuper une place centrale vu le modèle d'entreprise du défendeur. Le traitement de données à caractère personnel constitue effectivement une partie importante de l'activité du défendeur. Il est crucial que de telles entreprises respectent les règles en matière de protection des données. Les faits et les violations constatées incitent donc à une amende qui répond à la nécessité d'avoir un effet suffisamment dissuasif, le défendeur étant sanctionné avec une sévérité suffisante afin que les pratiques impliquant de telles violations ne se reproduisent pas et afin

¹⁷ Cour d'appel de Bruxelles (section Cour des marchés), Arrêt 2020/1471 du 19 février 2020.

que le défendeur consacre désormais plus d'attention à la protection des données à caractère personnel.

70. Le 18 mars 2022, un formulaire de sanction ("formulaire de réaction à l'encontre d'une sanction envisagée") a été adressé au défendeur. En résumé, le défendeur y a réagi comme suit :

Selon le défendeur, la Chambre Contentieuse n'a pas suffisamment tenu compte de la situation et du contexte particuliers dans lesquels se trouvait le défendeur au moment de l'envoi de la lettre d'information. La communication a eu lieu au cours de la deuxième vague de l'épidémie et devait disperser au maximum les voyageurs. Le défendeur était obligé, par les autorités publiques, d'émettre le Railpass et a reçu à cet effet une indemnité forfaitaire, que la carte soit utilisée ou non. Le défendeur a uniquement essayé d'exécuter correctement l'engagement contractuel qu'il avait passé avec les utilisateurs du Railpass. Le renvoi vers d'autres destinations dans la lettre d'information n'était qu'une partie limitée de la communication. Il ne s'agit nullement de mélanger consciemment des considérations commerciales et sanitaires comme l'affirme la Chambre Contentieuse dans le formulaire de sanction. Le défendeur affirme que les politiques n'ont pas non plus pris d'initiative afin de répartir les voyageurs sur différentes destinations, raison pour laquelle le défendeur l'a fait afin d'exécuter correctement l'engagement contractuel avec les utilisateurs du Railpass. Selon le défendeur, la Chambre Contentieuse n'a en outre pas été attentive au fait que le défendeur a bel et bien tenu compte des droits des personnes concernées. Selon le défendeur, cela a eu lieu par le biais d'une analyse de la base juridique utilisée, d'un avis demandé au délégué et par la facilitation des droits des personnes concernées.

71. Le défendeur estime que les sanctions sont inacceptables. D'autant que le Railpass s'inscrivait dans le cadre de l'obligation de service public du défendeur de proposer le Railpass gratuitement. En d'autres termes, le défendeur serait sanctionné parce qu'il a exécuté des mesures qui lui ont été imposées par le Gouvernement.

72. La Chambre Contentieuse estime que tous les arguments avancés par le défendeur dans le formulaire de sanction ont déjà été traités dans la présente décision et ont été pris en considération lors de l'établissement de l'amende administrative, conformément à l'article 83.2 du RGPD. L'affirmation du défendeur selon laquelle il a essayé d'exécuter correctement le contrat entre lui et les voyageurs ne peut pas tenir la route, selon la Chambre Contentieuse, étant donné que le traitement n'était pas nécessaire dans ce cas à l'exécution du contrat (voir ci-dessus les points 29 e.s.). Le renvoi vers d'autres destinations dans l'e-mail ne constituait, selon le défendeur, qu'une partie limitée de la communication et il ne s'agit nullement de mélanger consciemment des considérations commerciales et sanitaires. La Chambre Contentieuse ne partage pas non plus cet avis. Selon la Chambre Contentieuse, l'e-mail visé comportait bel et bien un contenu plutôt commercial. Par conséquent, les finalités sanitaires qui, selon le défendeur, étaient le véritable but lors de l'envoi de l'e-mail, et les considérations commerciales sont consciemment mélangées. Enfin, la Chambre Contentieuse souligne qu'aucune obligation ne lui incombe, ni sur la base du

RGPD ou de la LCA, ni sur la base de la jurisprudence de la Cour des marchés, de soumettre à la contradiction des parties défenderesses la motivation de la présente décision préalablement à la prise de la décision en question, le formulaire de sanction sert uniquement à offrir la possibilité d'une contradiction à la sanction envisagée.

73. En vertu de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus, la Chambre Contentieuse décide de maintenir la sanction envisagée de 10.000 euros. Les violations constatées justifient une sanction effective, proportionnée et dissuasive telle que visée à l'article 83 du RGPD, compte tenu des critères d'évaluation qui y sont définis. La Chambre Contentieuse attire l'attention sur le fait que les autres critères de l'article 83.2 du RGPD ne sont pas, dans ce cas, de nature à conduire à une autre amende administrative que celle définie par la Chambre Contentieuse dans le cadre de la présente décision.

IV. Publication de la décision

74. 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 en mentionnant les données d'identification du défendeur, vu l'intérêt public de cette décision d'une part, et la possibilité inévitable de réidentification du défendeur en cas de pseudonymisation, d'autre part.

PAR CES MOTIFS,

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

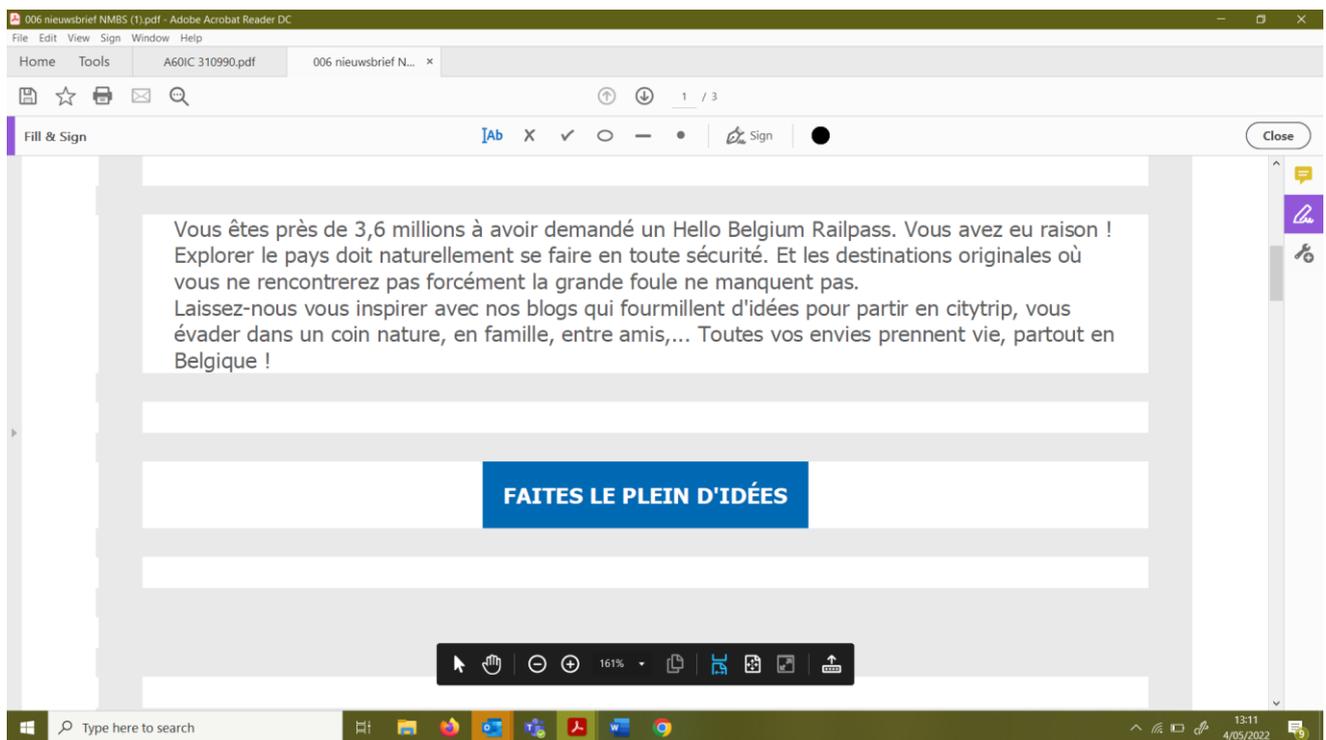
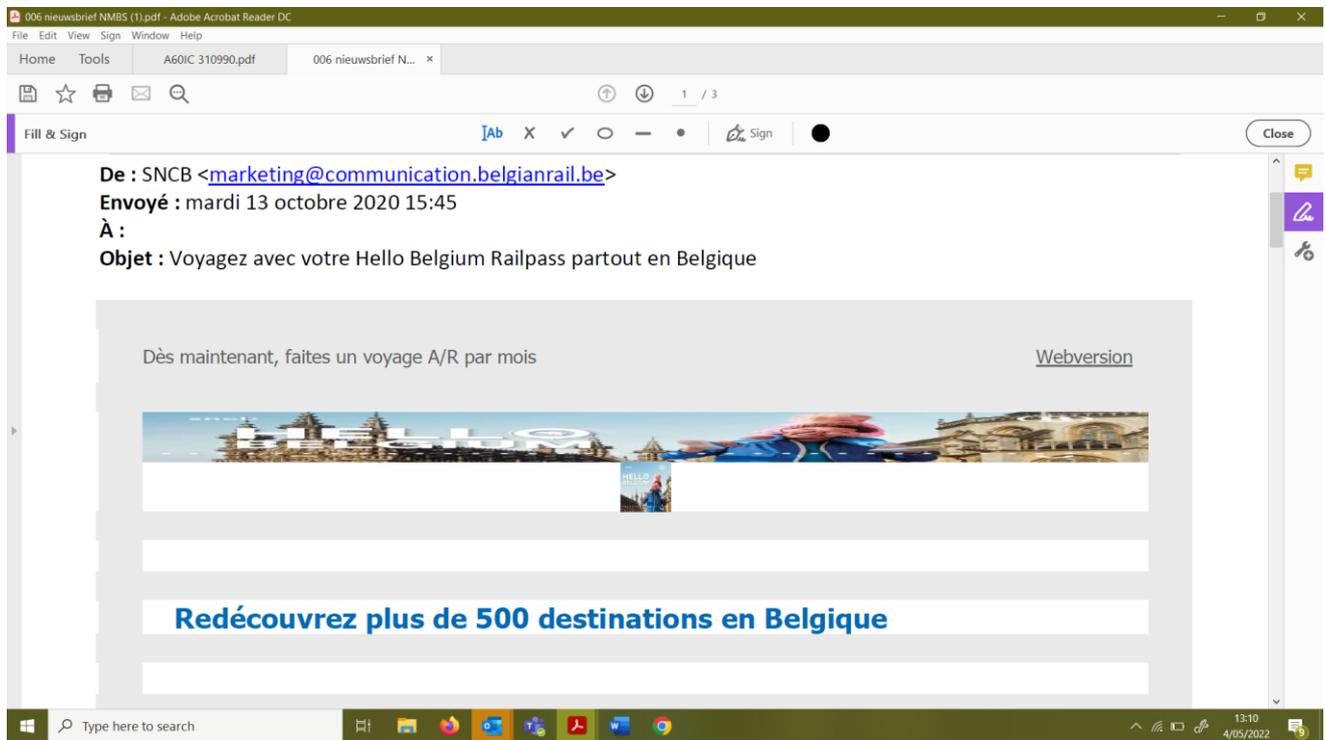
- en vertu de l'article 100, § 1^{er}, 13^o et de l'article 101 de la LCA, d'infliger une amende administrative de 10.000 € suite à la violation des articles 5.1.a) et c), 5.2, 6.1, 12.2, 21.2, 21.3 et 21.4 du RGPD.

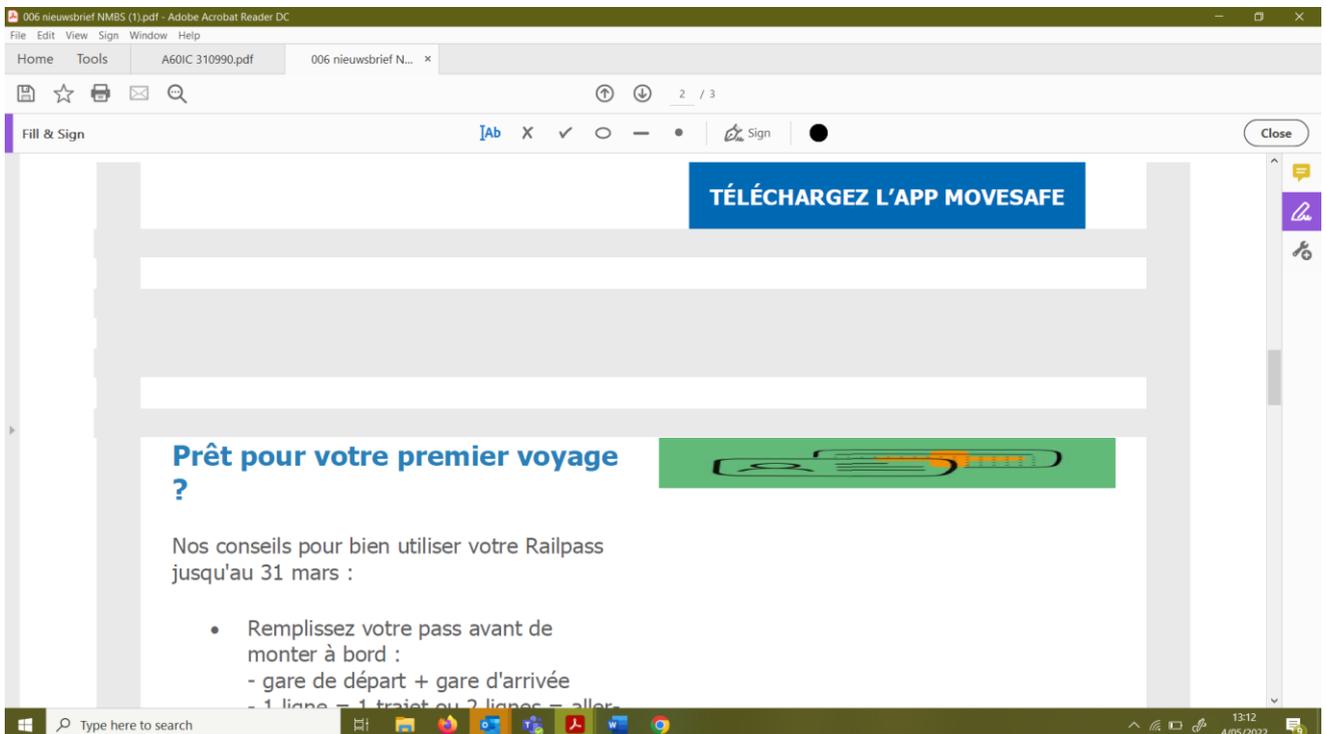
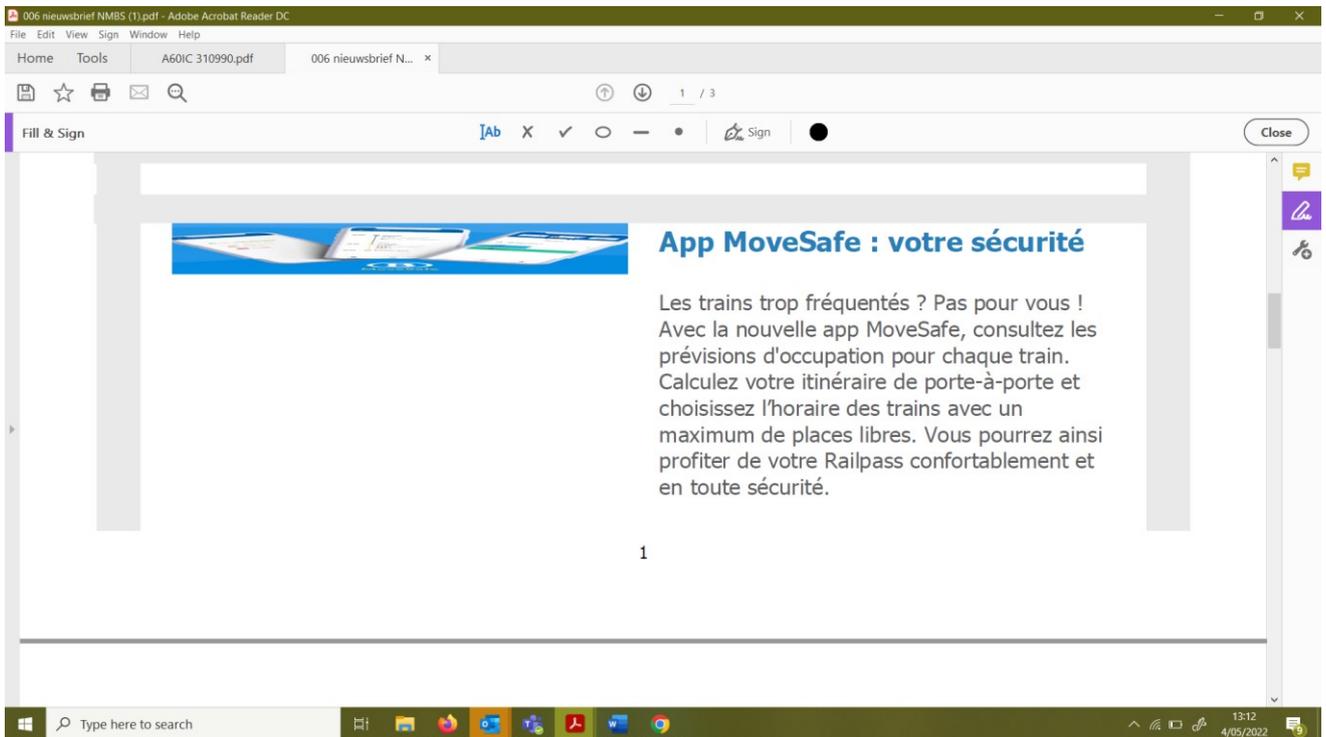
En vertu de l'article 108, § 1^{er} de la LCA, cette décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de trente jours, à compter de la notification, à la Cour des marchés, avec l'Autorité de protection des données en qualité de défenderesse.

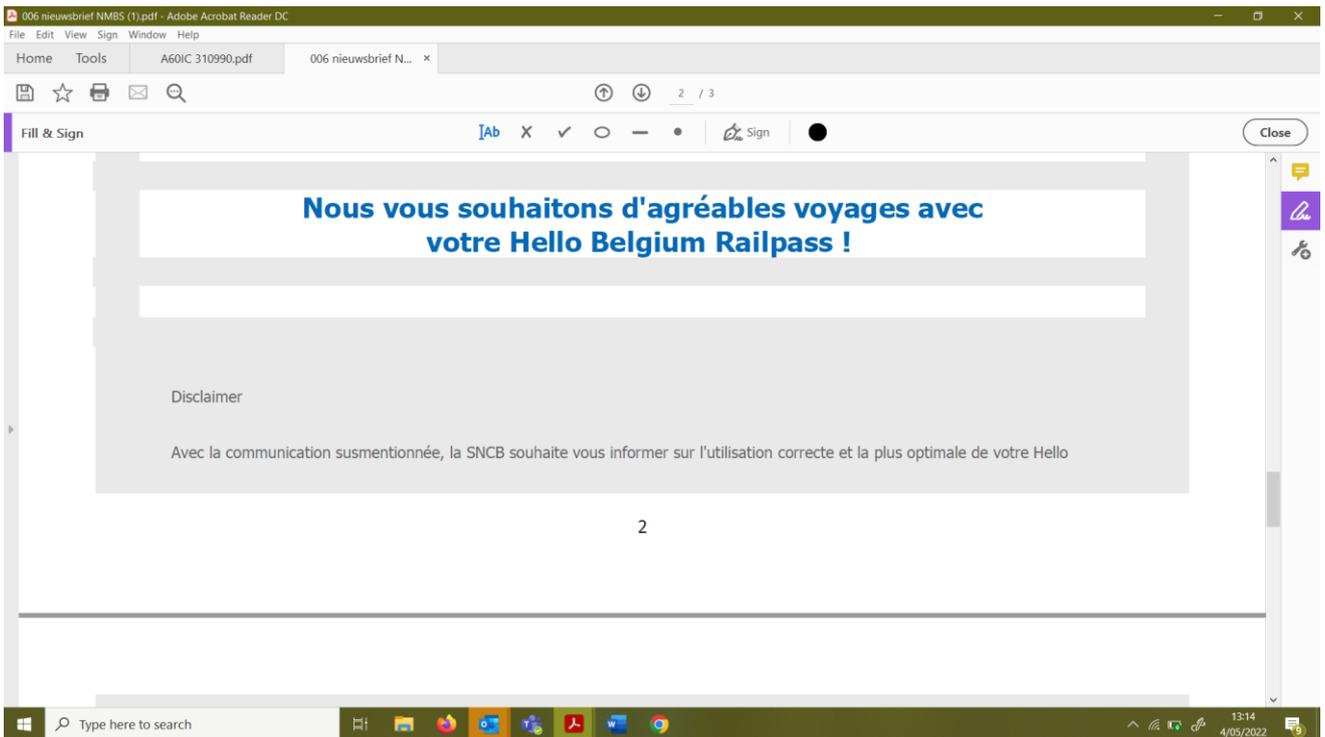
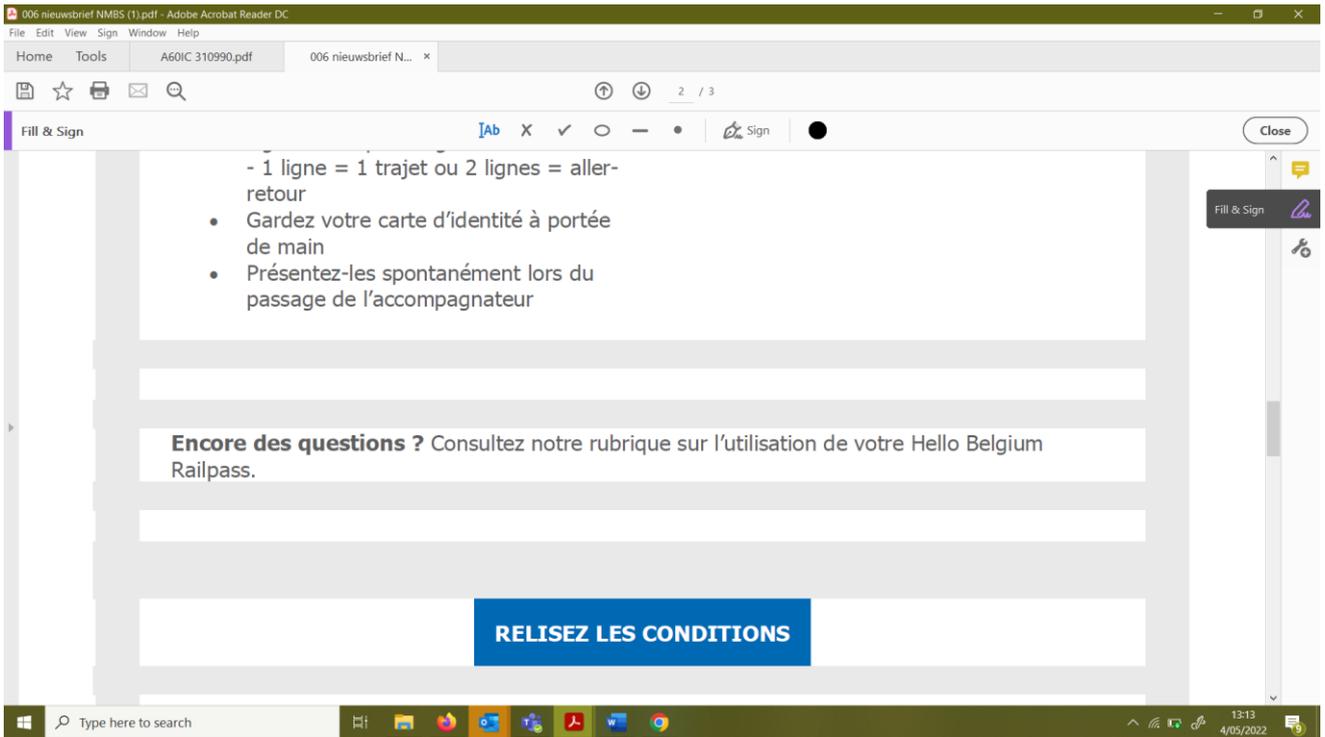
(Sé). Hielke Hijmans

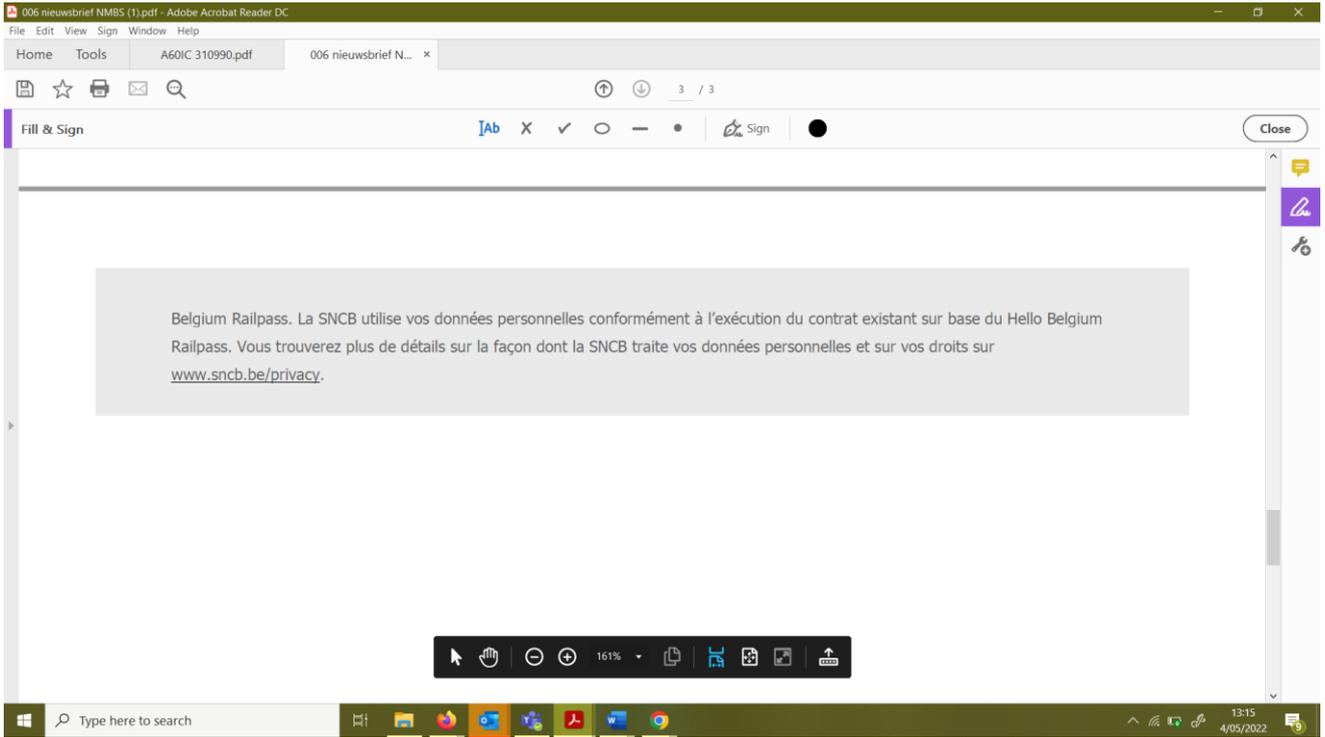
Président de la Chambre Contentieuse

Annexe: L'e-mail visé en néerlandais et en français ainsi que le site Internet sur lequel on arrive en cliquant sur le lien figurant dans l'e-mail









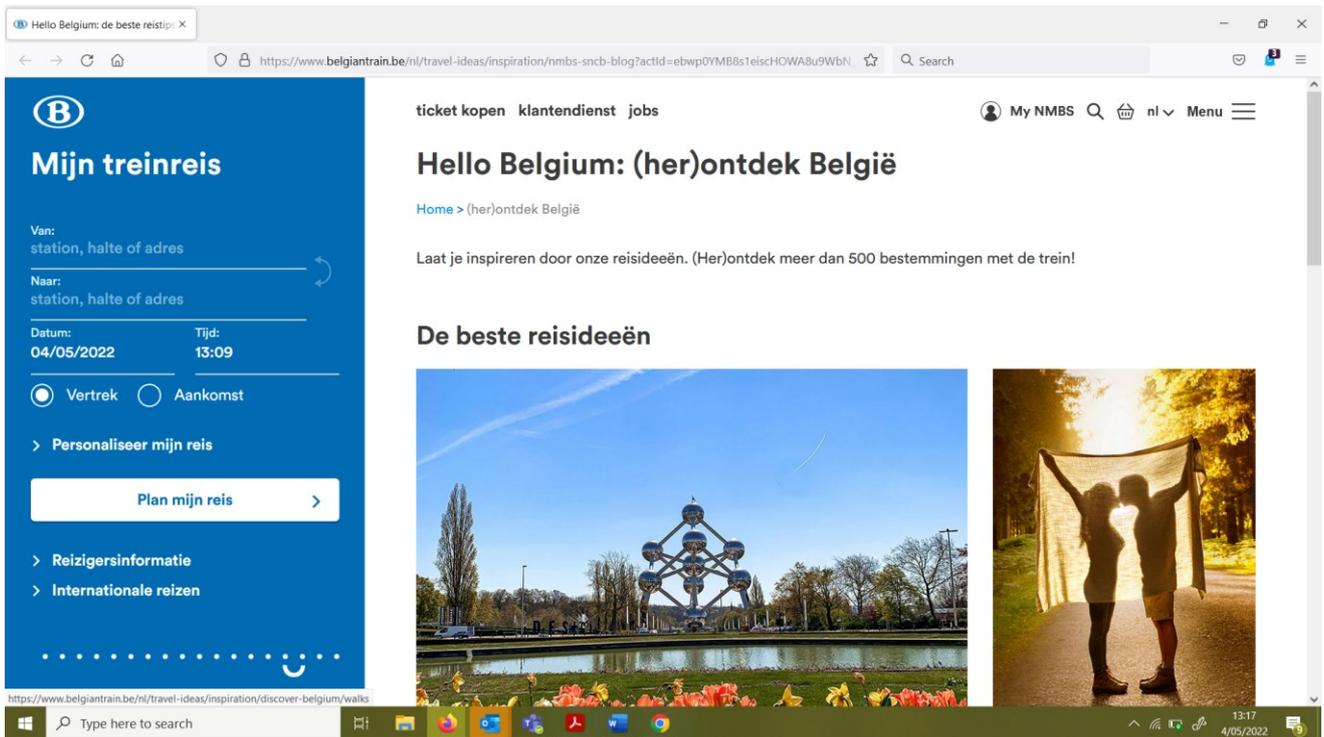
NL







Via le lien "Redécouvrez plus de 500 destinations en Belgique", on arrive (le 2 mai 2022) sur le site Internet présentant la page d'accueil suivante :



Browser window showing the website <https://www.belgiantrain.be/nl/travel-ideas/inspiration/nmbs-sncb-blog?actid=ebwp0YMB8s1eiscHOWA8u9WbN>. The page features a navigation bar with links for **ticket kopen**, **klantendienst**, and **jobs**. A user profile **My NMBS** is visible. The main content area includes a blue sidebar with a smiley face icon and a grid of travel ideas:

- Citytrips**: Op ontdekking >
- Natuur**: Zoek de rust op >
- Familie**: Uitstappen met kinderen >
- Wandelingen**: In natuur of stad >
- Andere reisideeën**: Tips en lijstjes >

A banner at the bottom of the grid says: **Plan jouw reis via NMBS-app .**

Browser window showing the same website. The main content area now features a large banner for **Dierentuin? Pretpark of cultureel uitstapje?** with the text: **Ontdek Discovery Ticket, het ticket aan lage prijs naar je favoriete attracties**. A button labeled **Vertel me meer!** is present. Below the banner, the section **Extra reisideeën** includes filter buttons: **#citytrip**, **#cultuur**, **#familie**, and **#shoppen**.