



Chambre Contentieuse

Décision 48/2024 du 28 mars 2024

N° de dossier : DOS-2023-04621

Objet : Plainte relative à la réponse tardive à une demande d'accès exercée à la suite d'une consultation non autorisée du Registre National par un employé de l'Ambassade

La Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données, constituée 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 la Loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

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 : X, ci- après « la plaignante » ;

La défenderesse : Y, ci-après « la défenderesse ».

I. Faits et procédure

1. Le 9 novembre 2023, la plaignante a introduit une plainte auprès de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'APD ») à l'encontre de la partie défenderesse, Y (ci-après « la défenderesse »).
2. L'objet de la plainte concerne la réponse tardive à une demande d'accès exercée à la suite d'une consultation non autorisée du Registre National (ci-après « RN ») par un des employés de la défenderesse, qui serait une amie de la plaignante cherchant à prendre de ses nouvelles après 25 ans.
3. Le 19 juillet 2023, la plaignante a exercé son droit d'accès auprès de la défenderesse concernant cette consultation. Dans sa demande d'accès, la plaignante a expliqué avoir constaté une consultation suspecte de ses données datant du 12 juillet 2023, effectuée à l'aide du code « RN 25 – Interrogation sur le numéro national ». La plaignante a demandé à la défenderesse les informations listées à l'article 15 du RGPD, notamment la divulgation de l'identité de la personne ayant procédé à cette consultation et les motifs de celle-ci.
4. Le 17 août 2023, n'ayant toujours pas reçu de réponse, la plaignante a réitéré sa demande auprès de la défenderesse.
5. Le 22 août 2023, le délégué à la protection de la défenderesse (ci-après « le DPO ») a confirmé la bonne réception de la demande et la transfère aux directions concernées.
6. Le 13 septembre 2023, la DPO a expliqué à la plaignante qu'elle avait besoin de plus d'un mois pour traiter cette demande, car les démarches externes auprès de l'ambassade prennent du temps.
7. Le 8 novembre 2023, la plaignante a envoyé un mail à la défenderesse pour expliquer que si elle ne recevait pas de réponse d'ici la fin du mois de novembre, elle porterait plainte devant l'APD pour absence de réponse dans le cadre de l'exercice de son droit d'accès.
8. Le même jour, le DPO a répondu en indiquant que l'enquête avait révélé que la consultation du RN avait été effectuée à titre privée par une amie de jeunesse de la plaignante, employée à l'ambassade, qui souhaitait renouer contact avec la plaignante après une période de plus de 25 ans. Le DPO a expliqué que toute consultation à des fins autres que consulaires est interdite et constitue une faute susceptible de donner lieu à des sanctions administratives, même si l'intention était bonne et naïve. Le DPO a également informé la plaignante que le membre du personnel en question avait été sanctionné par le chef de poste pour non-respect du Code de conduite et de Clause de confidentialité.

9. Le 9 novembre 2023, la plainte a été déclarée recevable par le Service de Première Ligne (ci-après « SPL ») sur la base des articles 58 et 60 de la LCA¹ et la plainte a été transmise à la Chambre Contentieuse en vertu de l'article 62, § 1^{er} de la LCA².

II. Motivation

10. En application de l'article 4, § 1^{er} de la LCA, l'APD est responsable du contrôle des principes de protection des données contenus dans le RGPD et d'autres lois contenant des dispositions relatives à la protection du traitement des données à caractère personnel.
11. En application de l'article 33, § 1^{er} de la LCA, la Chambre Contentieuse est l'organe de contentieux administratif de l'APD. Elle est saisie des plaintes que le SPL lui transmet en application de l'article 62, § 1^{er} de la LCA, soit des plaintes recevables. Conformément à l'article 60 alinéa 2 de la LCA, les plaintes sont recevables si elles sont rédigées dans l'une des langues nationales, contiennent un exposé des faits et les indications nécessaires pour identifier le traitement de données à caractère personnel sur lequel elles portent et qui relèvent de la compétence de l'APD.
12. **Sur la base des faits décrits dans le dossier de plainte tels que résumés ci-dessus, et sur 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 de la suite à donner au dossier ; en l'occurrence, la Chambre Contentieuse décide, sur la base de l'article 58.2.a) du RGPD et de l'article 95, § 1, 4^o de la LCA, d'adresser un avertissement à la défenderesse au regard du grief tiré d'un éventuel manquement à l'article 15 lu conjointement avec l'article 12 du RGPD, et ce, pour les raisons exposées ci-après (voir paragraphes 13 à 28).**

II.1. Quant à la réponse tardive de la défenderesse à l'exercice du droit d'accès de la plaignante

13. En sa qualité de responsable de traitement, la défenderesse est tenue de respecter les principes de protection des données et doit être en mesure de démontrer que ceux-ci sont respectés. Elle doit par ailleurs mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires à cet effet (principe de responsabilité – articles 5.2 et 24 du RGPD). La Chambre Contentieuse rappelle, comme elle a déjà eu l'occasion de le faire dans de précédentes décisions³, que le secteur

¹ En vertu de l'article 61 LCA, la Chambre Contentieuse informe les parties par la présente décision, du fait que la plainte a été déclarée recevable.

² En vertu de l'article 95, § 2 LCA, par la présente décision, la Chambre Contentieuse informe les parties du fait qu'à la suite de cette plainte, le dossier lui a été transmis.

³ Voy notamment décisions 10/2019 et 11/2019 de la Chambre Contentieuse du 25 novembre 2019 ; décision 52/2023 de la Chambre Contentieuse du 8 mai 2023.

public, doit, de manière générale, être vecteur d'exemple dans les mesures qu'il adopte pour garantir le respect du droit fondamental à la protection des données personnelles.

14. Aux termes de l'article 15.1 du RGPD, la personne concernée a le droit d'obtenir du responsable de traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées. Lorsque c'est le cas, la personne concernée a le droit d'obtenir l'accès aux dites données à caractère personnel ainsi qu'à une série d'informations listées à l'article 15.1 a) à h) telles que la finalité du traitement de ses données, les destinataires éventuels de ses données ainsi que des informations relatives à l'existence de ses droits, dont celui de demander la rectification ou l'effacement de ses données ou encore celui de déposer plainte auprès de l'APD.
15. La Chambre contentieuse rappelle, comme elle a pu le faire par le passé⁴, que le droit d'accès est une des exigences essentielles du droit à la protection des données, puisqu'il constitue la « porte d'entrée » qui permet l'exercice des autres droits que le RGPD confère à la personne concernée.
16. En vertu de l'article 12.1 du RGPD, il appartient au responsable du traitement de prendre « des mesures appropriées pour fournir toute information visée aux articles 13 et 14 ainsi que pour procéder à toute communication au titre des articles 15 à 22 et de l'article 34 en ce qui concerne le traitement à la personne concernée d'une façon concise, transparente, compréhensible et aisément accessible, en des termes clairs et simples [...] ». ».
17. La Chambre Contentieuse souligne également qu'il incombe au responsable du traitement faciliter l'exercice des droits de la personne concernée (article 12.2 du RGPD) et de lui fournir des informations sur les mesures prises à la suite d'une demande formulée en application des articles 15 à 22 du RGPD, dans les meilleurs délais et en tout état de cause dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. L'article 12.3 du RGPD prévoit que ce délai peut, au besoin, être prolongé de deux mois, compte tenu de la complexité et du nombre de demandes. Dans un tel cas, le responsable du traitement informe la personne concernée de cette prolongation et des motifs du report dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande.
18. À cet égard, dans ses Lignes directrices 01/2022 relatives au droit d'accès⁵, l'EDPB explique que cette possibilité de prolongation du délai de réponse est une dérogation à la règle générale et qu'elle peut seulement intervenir dans certaines circonstances de manière exceptionnelle. Par ailleurs, l'EDPB fait remarquer que si un responsable de traitement se

⁴ Chambre Contentieuse, décision quant au fond 15/2021 du 9 février 2021 ; décision quant au fond 72/2021 du 14 juin 2021 ; décision quant au fond 27/2023 du 13 mars 2023.

⁵ EDPB, Guidelines 01/2022 on data subject rights - Right of access, du 28 mars 2023, par. 162, disponible sur : https://edpb.europa.eu/system/files/2023-04/edpb_guidelines_202201_data_subject_rights_access_v2_en.pdf

voit souvent contraint de prolonger ce délai, cela pourrait indiquer une défaillance dans sa procédure de traitement des demandes d'accès.

19. Il découle de tout ceci que la défenderesse a l'obligation de donner suite à l'exercice du droit d'accès de la plaignante issue de l'article 15 du RGPD dans le respect des modalités de l'article 12 du RGPD.
20. La Chambre Contentieuse reconnaît qu'il peut s'avérer matériellement difficile pour un responsable de traitement de donner suite à l'exercice d'une demande d'accès dans le respect d'un délai d'un mois tel que prévu par l'article 12.3 du RGPD.
21. Toutefois, la Chambre Contentieuse relève qu'il se dégage du formulaire de plainte et des pièces qui y étaient jointes, que la réponse effective de la défenderesse à la demande d'accès de la plaignante serait intervenue tardivement en dépassant de manière significative le délai prévu par l'article 12.3 du RGPD. En effet, entre la date de l'exercice du droit d'accès de la plaignante, à savoir le 19 juillet 2023, et la date de la réponse de la défenderesse, soit le 8 novembre 2023, plus de 3 mois et demi se seraient écoulés.
22. La Chambre Contentieuse remarque que la défenderesse aurait confirmé la réception de la demande de la plaignante uniquement le 22 août 2023 soit un mois après l'exercice du droit de la plaignante (voir point 5). L'EPBD a eu l'occasion de rappeler dans ses lignes directrices susmentionnées⁶, que le délai de réponse commence à courir lorsque le responsable du traitement a reçu la demande d'accès par l'un de ses canaux officiels et non lorsque le responsable du traitement prend effectivement connaissance de la demande.
23. La Chambre Contentieuse tient compte que la défenderesse a demandé un délai supplémentaire le 13 septembre 2023 en motivant cette demande (voir point 6). La défenderesse a donc activé l'article 12.3 du RGPD qui lui permet, sous le respect d'une justification adéquate, de prolonger ce délai de deux mois. Toutefois, la Chambre Contentieuse remarque que cette demande de prolongation ne serait pas intervenue dans le mois de la réception de la demande puisqu'elle aurait été formulée presque 2 mois après l'exercice du droit d'accès de la plaignante. Par ailleurs, la Chambre Contentieuse remarque que même en admettant la prolongation demandée par la défenderesse, le délai allongé de 3 mois prévu par l'article 12.3 du RGPD a pu être dépassé et que la défenderesse aurait dû répondre au plus tard dans le courant du mois d'octobre 2023.

⁶ EDPB, Guidelines 01/2022 on data subject rights - Right of access, du 28 mars 2023, par. 159, disponible sur : https://edpb.europa.eu/system/files/2023-04/edpb_guidelines_202201_data_subject_rights_access_v2_en.pdf

II.2. Quant à la consultation du RN à des fins strictement privées

24. La Chambre contentieuse rappelle, comme elle l'avait déjà établi dans sa décision 52/2023⁷, que le responsable de traitement ayant accès aux données du RN doit mettre en place un contrôle des accès, et garantir que l'accès au RN demeure limité aux finalités pour lesquelles cet accès a été autorisé. Il lui incombe également d'être en mesure justifier les consultations effectuées. Ces obligations sont déduites par la Chambre Contentieuse notamment des articles 5.1.b et f, 5.2., 24, 32 du RGPD et de l'article 17 de la Loi du 8 août 1983 organisant un Registre National des personnes physiques. Cette dernière disposition impose notamment la tenue d'un registre des consultations qui indique :

« l'identification de l'utilisateur individuel ou du processus ou du système qui a accédé aux données, les données qui ont été consultées, la façon dont elles ont été consultées, à savoir en lecture ou pour modification, la date et l'heure de la consultation ainsi que la finalité pour laquelle les données du Registre national des personnes physiques ont été consultées »⁸.

25. Comme mentionné au point 14 de la présente décision, l'article 15.1.a) du RGPD permet à toute personne concernée d'obtenir la finalité du traitement de ses données. En l'espèce, la plaignante a exercé son droit d'accès pour connaître notamment la raison de la consultation de son RN, mais également pour connaître l'identité de la personne ayant réalisé cette consultation. Face à cette demande, la défenderesse est dans l'obligation de fournir à la plaignante le motif de ladite consultation et, en principe, elle ne doit pas systématiquement révéler l'identité de la personne ayant consulté lesdites données.

26. A cet égard, l'arrêt du 22 juin 2023 de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-579/21, a conclu que :

*«l'article 15, paragraphe 1, du RGPD doit être interprété en ce sens que les informations relatives à des opérations de consultation des données à caractère personnel d'une personne, portant sur les dates et les finalités de ces opérations, constituent des informations que cette personne a le droit d'obtenir du responsable du traitement en vertu de cette disposition. En revanche, ladite disposition ne consacre pas un tel droit **s'agissant des informations relatives à l'identité des salariés dudit responsable ayant procédé à ces opérations sous son autorité et conformément à ses instructions**⁹, à moins que ces informations soient indispensables pour permettre à la personne concernée d'exercer*

⁷ Chambre Contentieuse, décision 52/2023 du 8 mai 2023, disponible sur : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/ordonnance-n-52-2023.pdf>

⁸ Art. 17, al. 2, Loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques. Disponible sur https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1983080836&table_name=loi

⁹ La Chambre Contentieuse surligne.

effectivement les droits qui lui sont conférés par ce règlement et à condition qu'il soit tenu compte des droits et des libertés de ces salariés »¹⁰.

27. Toutefois, la Chambre Contentieuse s'est déjà exprimée au sujet de l'interprétation qu'il convient de donner à cet arrêt dans le cadre d'une consultation du RN à des fins strictement privées. Ainsi, la décision 89/2023¹¹ établit que lorsque les employés ayant consulté les données de la personne concernée le font pour des finalités qui leurs sont propres - c'est-à-dire qui ne respectent pas les instructions de l'employeur et ne sont pas effectuées sous son autorité - alors la personne concernée doit pouvoir accéder à l'identité de la personne concernée, à moins que ne prévalent tout de même les droits et libertés des salariés. En effet, la Chambre Contentieuse n'exclut pas qu'une balance des intérêts doive être faite entre les droits de la personne concernée et les droits du salarié. Il appartient au responsable de traitement de déterminer si des éléments additionnels peuvent venir justifier un refus de dévoiler l'identité de l'agent. De surcroît, une personne concernée se voyant notifier ce refus reste libre de saisir l'APD, afin que celle-ci puisse vérifier du bien-fondé de celui-ci.
28. Par conséquent, afin de déterminer si l'identité de l'employé peut être divulguée ou non, un responsable de traitement tel que la défenderesse doit dans un premier temps examiner la finalité de la consultation du dossier du RN pour déterminer si la consultation a été effectuée sous son autorité et dans les respects de ses instructions.
29. En l'espèce, il se dégage du formulaire de plainte et des pièces qui y étaient jointes, notamment le courrier envoyé par la défenderesse le 8 novembre 2023, que la consultation aurait été effectuée à titre privée par une amie de jeunesse de la plaignante qui serait une employée de l'ambassade (voir point 8). La Chambre Contentieuse remarque que dans cette hypothèse la consultation ne se serait pas faite sous l'autorité et dans les respects des instructions de la défenderesse ce qui pourrait justifier en l'espèce que soit communiquée à la plaignante l'identité de l'employé mise en cause. La Chambre Contentieuse relève qu'aucune justification n'aurait été apportée par la défenderesse qui lui aurait permis, si elle avait été satisfaisante, de ne pas révéler l'identité de son employé. La Chambre Contentieuse en déduit que la réponse à la demande d'accès de la plaignante a pu se révéler être incomplète.

¹⁰ C.J.U.E., 22 juin 2023, J.M., c. Apulaistietosuojavaltuutettu et Pankki S, C-579/21. Disponible sur : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274867&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&cc=first&part=1&cid=337778>

¹¹ Chambre Contentieuse, décision 89/2023 du 28 juin 2023, disponible sur : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/ordonnance-n-89-2023.pdf>

II.3. Mesure adoptée par la Chambre Contentieuse

30. La Chambre Contentieuse estime que sur la base des faits susmentionnés, il y a lieu de conclure que la défenderesse pourrait avoir commis une violation des dispositions du RGPD, et plus particulièrement de l'article 15 lu conjointement avec l'article 12 du RGPD en raison d'une réponse tardive à une demande d'accès et une réponse incomplète à cette demande, ce qui justifie qu'en l'occurrence, l'on procède à la prise d'une décision conformément à l'article 95, § 1er, 4° de la LCA, plus précisément **l'avertissement**.
31. La Chambre Contentieuse tient à préciser que la présente décision d'avertissement 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* »¹² et pas une décision sur le fond de la Chambre Contentieuse au sens de l'article 100 de la LCA.
32. La présente décision d'avertissement a pour but d'informer la défenderesse, présumée responsable du traitement, du fait que celle-ci peut avoir commis une violation des dispositions du RGPD, afin de lui permettre de se conformer aux dispositions précitées, tant dans le cas présent que pour l'avenir.
33. Si la défenderesse n'est pas d'accord avec le contenu de la présente décision *prima facie* et estime pouvoir fournir des arguments factuels et/ou juridiques qui pourraient conduire à une nouvelle décision, elle peut demander un réexamen à la Chambre Contentieuse selon la procédure établie par les articles 98 *juncto* 99 de la LCA, connue sous le nom de « procédure quant au fond » ou « traitement de l'affaire sur le fond ». Cette demande doit être envoyé à l'adresse e-mail litigationchamber@apd-gba.be dans le délai de 30 jours suivant la notification de la présente décision *prima facie*. Le cas échéant, l'exécution de la présente décision est suspendue pendant la période susmentionnée.
34. 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.
35. Dans une optique de transparence, la Chambre Contentieuse souligne enfin qu'un traitement de l'affaire sur le fond peut conduire à l'imposition des mesures mentionnées à l'article 100 de la LCA¹³.

¹² Section 3, Sous-section 2 de la LCA (art. 94 à 97 inclus).

¹³ 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 ;

36. 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 (article 95, § 2, 3° 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 et communication de la décision

37. 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'Autorité de protection des données. Il n'est toutefois pas nécessaire à cette fin que les données d'identification des parties soient directement communiquées.

POUR CES MOTIFS,

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

- sous réserve de l'introduction d'une demande par la défenderesse d'un traitement sur le fond conformément aux articles 98 e.s. de la LCA via l'adresse e-mail litigationchamber@apd-gba.be, et ce dans un délai de 30 jours après la notification de la présente décision, de prononcer à l'encontre de la défenderesse un avertissement en vertu de **l'article 58.2.a) du RGPD** et de **l'article 95.1, 4° de la LCA** au regard des griefs tirés d'éventuels manquements à l'article 15 lu conjointement avec l'article 12 du RGPD.

La Chambre Contentieuse rappelle que si la défenderesse n'est pas d'accord avec le contenu de la présente décision prima facie et estime qu'elle peut faire valoir des arguments factuels et/ou juridiques qui pourraient conduire à une autre décision, elle peut, d'une part, adresser à la Chambre

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 ;

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.

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 est suspendue pendant la période susmentionnée.

Et, d'autre part, la défenderesse peut introduire un recours contre cette décision conformément à l'article 108, § 1 de la LCA, dans un délai de 30 jours à compter de sa notification, auprès de la Cour des Marchés (cour d'appel de Bruxelles), avec l'Autorité de protection des données comme partie défenderesse. Un tel recours peut être introduit au moyen d'une requête interlocutoire qui doit contenir les informations énumérées à l'article 1034*ter* du Code judiciaire. La requête interlocutoire doit être déposée au greffe de la Cour des Marchés conformément à l'article 1034*quinquies* du C. jud. , ou via le système d'information e-Deposit du Ministère de la Justice (article 32*ter* du C. jud.).

(sé). Hielke HIJMANS

Président de la Chambre Contentieuse