



Chambre Contentieuse

Décision quant au fond 140/2021 du 15 décembre 2021

Numéro de dossier : DOS-2019-02547

Objet : utilisation de l'adresse e-mail professionnelle par une plateforme de lancement de pétitions – principe de licéité et de transparence - exercice des droits

La Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données, constituée de Monsieur Hielke Hijmans, président, et de Messieurs Yves Pouillet et Christophe Boeraeve;

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données), ci-après "RGPD" ;

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

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

Vu les pièces du dossier ;

a pris la décision suivante concernant :

Le plaignant : X, représenté par Me Matthias Vierstraete et Me Willem-Jan Cosemans, ci-après "le plaignant" ;

La défenderesse : CHANGE.ORG, PBC, 548 Market Street Private Mailbox 29993 San Francisco, CA 94104-5401, Etats-Unis, par l'intermédiaire de son représentant dans l'EEE : Change.org, Servicios Promocionales, S.L., 08021 Barcelone, Carrer de Santalo (1^{er}

étage), Espagne, représenté par Maître Patrick Van Eecke et Maître Anne-Gabrielle Haie, ci-après : "la défenderesse ".

I. Faits et procédure

1. Le 26 avril 2019, le plaignant a introduit une plainte auprès de l'Autorité de protection des données contre la défenderesse.

L'objet de la plainte concerne l'envoi de manière répétitive d'emails concernant une pétition à l'adresse du courrier électronique du plaignant contre le développement de la future ligne 3 du métro à Bruxelles. La plainte a été déposée par Monsieur X, administrateur général d'une Société de transports en commun, contre un collectif d'associations ayant initié une pétition et contre la société change.org PBC et/ou The change.org charitable foundation inc.

La plainte porte sur les éléments suivants :

- L'absence de base de licéité du traitement et le caractère disproportionné de la fréquence de l'envoi de ces courriers électroniques au plaignant (articles 5.1,a,b,e) et 6 du RGPD) ;
- L'absence d'information du plaignant quant au traitement de ces données (article 12 du RGPD);
- L'impossibilité pour le plaignant de faire valoir ses droits en tant que personne concernée (article 12 et articles 15 à 22 du RGPD).

2. Le 15 mai 2019, la plainte est déclarée recevable par le Service de Première Ligne sur la base des articles 58 et 60 de la LCA et la plainte est transmise à la Chambre Contentieuse en vertu de l'article 62, § 1^{er} de la LCA.

3. Le 28 mai 2019 la Chambre Contentieuse décide de demander une enquête au Service d'Inspection, en vertu des articles 63, 2^o et 94, 1^o de la LCA.

4. Le même jour, conformément à l'article 96, § 1^{er} de LCA, la demande de la Chambre Contentieuse de procéder à une enquête est transmise au Service d'Inspection, de même que la plainte et l'inventaire des pièces.

5. Le 27 avril 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).

Le rapport comporte des constatations relatives à l'objet de la plainte et conclut que :

1. La responsabilité du traitement des données des décideurs incombe au « Collectif d'associations » et que Change.org a un rôle de sous-traitant;

2. Les moyens à mettre en œuvre pour identifier le responsable du traitement ne seraient pas appropriés.

6. Le 6 juillet 2020, la Chambre Contentieuse décide de lancer une procédure d'identification de l'autorité chef de file sur base de l'article 56 du RGPD, étant donné qu'elle considère que la défenderesse est le responsable conjoint du traitement des données avec le « Collectif d'associations »¹. L'autorité de contrôle espagnole est indiquée comme autorité chef de file présumée.

7. Le 11 novembre 2020, l'Autorité de contrôle espagnole indique dans le système IMI que, conformément à la politique sur la vie privée de Change.org, Change.org, Servicios Promocionales, S.L. (ci-après : « l'entité espagnole ») n'est pas un établissement du responsable du traitement, mais est, en vertu des articles 3.2, 4.17 et 27 du RGPD, le représentant, de CHANGE.ORG Public Benefit Corporation (ci-après : « Change.org PBC » ou « la défenderesse ») basée aux Etats-Unis. Il s'ensuit que le mécanisme du guichet unique prévu à l'article 56 du RGPD n'est pas applicable.

8. La procédure IMI est clôturée le 29 janvier 2021.

9. Le 11 mars 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.

10. Le 12 mars 2021, les parties concernées sont informées par envoi recommandé des dispositions telles que reprises à l'article 95, § 2 ainsi qu'à l'article 98 de la LCA. Elles sont également informées, en vertu de l'article 99 de la LCA, des délais pour transmettre leurs conclusions.

La date limite pour la réception des conclusions en réponse de la défenderesse a été fixée au 23 avril 2021, celle pour les conclusions en réplique du plaignant au 14 mai 2021 et enfin celle pour les conclusions en réplique de la défenderesse au 4 juin 2021.

11. Le 19 mars 2021, le plaignant accepte de recevoir toutes les communications relatives à l'affaire par voie électronique et manifeste son intention de recourir à la possibilité d'être entendu, ce conformément à l'article 98 de la LCA. Le même jour, il demande copie du dossier (art. 95, §2, 3^o LCA), laquelle lui est transmise le 8 octobre 2021 après rappel.

12. Le 28 juillet 2021, la défenderesse manifeste son intention de recourir à la possibilité d'être entendue, ce conformément à l'article 98 de la LCA. Le même jour, elle demande copie du dossier (art. 95, §2, 3^o LCA), laquelle lui est transmise le 6 août 2021.

13. Le 15 avril 2021, la défenderesse sollicite le report des délais de conclusions de vingt jours.

¹ Cette question est examinée plus en détails aux points 27 et s.

14. Le 23 avril 2021, la Chambre Contentieuse informe les parties du report du délai de conclusions d'une semaine.
15. Le 23 avril 2021 la Chambre Contentieuse reçoit les conclusions en réponse de la part de la défenderesse. Cette dernière y relate tout d'abord qu'elle ne se considère pas comme responsable conjoint du traitement, mais bien comme un responsable du traitement distinct. Elle ajoute ensuite qu'elle se base sur l'intérêt légitime pour traiter les données personnelles. Elle souligne par ailleurs l'impact extrêmement limité des traitements sur le plaignant et détaille des mesures supplémentaires qui ont été prises pour minimiser l'impact pour les personnes concernées. Le respect du principe de minimisation des données et du devoir d'information sont également défendus. La défenderesse explique également qu'il était toujours loisible pour le plaignant d'exercer ses droits et que celui-ci ne l'a jamais effectué.
16. Le 21 mai 2021, la Chambre Contentieuse reçoit les conclusions en réplique de la part du plaignant. Il y argumente tout d'abord à titre principal que la défenderesse est bien responsable conjoint du traitement et considère qu'à titre subsidiaire elle peut être reconnue comme responsable du traitement distinct. Ensuite, le plaignant explique que le traitement de données litigieux doit être vu comme étant du marketing direct au sens de la Directive vie privée et communications électroniques 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002² (ci-après : « Directive ePrivacy ») et du Code belge de droit économique. Il ajoute que la défenderesse n'aurait jamais communiqué au plaignant les informations requises en vertu des articles 12, 13 et 14 du RGPD. Le plaignant conteste aussi l'utilisation du consentement (à titre principal) et de l'intérêt légitime (à titre subsidiaire) comme bases de licéité du traitement et que la possibilité n'a pas été donnée au plaignant d'exercer son droit d'opposition. Finalement, le plaignant indique que les autres principes de protection des données (énumérés à l'article 5 du RGPD) n'ont pas été respectés, et que le plaignant n'a pas été en mesure d'exercer ses droits, n'ayant pas reçu les informations suffisantes.
17. Le 11 juin 2021, la Chambre Contentieuse reçoit les conclusions en réplique de la part de la défenderesse. Au-delà des arguments déjà résumés ci-dessus, la défenderesse conteste la qualification de marketing direct avancée par le plaignant, estimant que celle-ci ne s'applique pas aux pétitions.
18. Le 31 août 2021, les parties sont informées du fait que l'audition aura lieu le 11 octobre 2021.
19. Le 11 octobre 2021, les parties sont entendues par la Chambre Contentieuse. Au cours de cette audition, en réponse à un point nouvellement soulevé par la partie défenderesse, la Chambre Contentieuse décide, après délibération, de permettre aux parties de conclure à nouveau

² JO L 201 du 31.7.2002, p. 37.

concernant la question de la qualification et du rôle de la défenderesse (sous-traitant ou responsable du traitement) par rapport au traitement litigieux.

Le 12 octobre 2021, les parties sont informées de cette décision par lettre. Il leur est également demandé de se prononcer quant à la publication de la décision sur le fond en conservant les données d'identification des parties. La date limite pour la réception des conclusions additionnelles en réponse de la défenderesse a été fixée au 19 octobre 2021, celle pour les conclusions additionnelles en réplique du plaignant au 26 octobre 2021 et enfin celle pour les conclusions additionnelles en réplique de la défenderesse au 2 novembre 2021³.

20. Le 19 octobre 2021, la Chambre Contentieuse reçoit les conclusions additionnelles de la partie défenderesse. Elle y avance trois moyens. Tout d'abord, à titre principal, elle estime que la lettre du 12 mars 2021 constitue une violation de ses droits de la défense, puisque la Chambre Contentieuse aurait statué sur l'affaire en cause avant d'avoir reçu les observations de la défenderesse et qu'elle aurait violé son obligation de motivation en n'expliquant pas pourquoi la procédure de l'article 56 RGPD serait devenue caduque. Elle considère que le fait de se baser sur la politique de confidentialité publiée par Change.org PBC est également erroné. Ensuite, à titre principal, la partie défenderesse considère qu'elle n'est pas le responsable du traitement en cause et qu'il y a lieu de classer la plainte sans suite ou d'ordonner le non-lieu à son égard. Enfin, à titre subsidiaire, la partie défenderesse estime qu'il faut ordonner le non-lieu concernant les griefs avancés par le demandeur fondés sur les articles 5.1, a), b) e), 6, 12 et 14 du RGPD.

21. Le 21 octobre 2021, le procès-verbal de l'audition est soumis aux parties.

22. Le 26 octobre 2021, la Chambre Contentieuse reçoit les conclusions du plaignant. Tout d'abord, à titre liminaire elle considère que la partie défenderesse a fait usage d'une pratique déloyale et abusive en adoptant lors de l'audition une position contraire à celle qu'elle avait développée dans ses conclusions quant à son rôle au regard du traitement litigieux. A titre principal, le plaignant demande dès lors l'écartement des nouveaux arguments de la défenderesse qui ne portent pas sur la question de la qualification de Change.org au regard du traitement. Ensuite, à titre subsidiaire, le plaignant indique que les droits de la défense n'ont pas été violés, puisque la partie défenderesse a eu l'occasion à trois reprises de faire valoir ses arguments sur ce point, qu'elle a elle-même changé de position à ce sujet, que la qualification apportée par la Chambre Contentieuse a été motivée dans son PV du 6 juillet 2020, et que cette qualification n'avait que pour but de déterminer l'autorité chef de file, sans trancher la question sur le fond. Enfin, le plaignant avance que Change.org doit être considéré comme responsable conjoint du traitement, ou à tout le moins, responsable du traitement distinct. Finalement, le plaignant s'oppose à ce que son nom et celui de la Société de transports en commun soient identifiés dans la décision.

³ Délai repoussé par la suite au 3 novembre 2021 à la demande de la partie défenderesse, en raison du jour férié du 1^{er} novembre.

23. Le 3 novembre 2021, la partie défenderesse fait parvenir ses conclusions de synthèse à la Chambre Contentieuse. Au-delà des éléments exposés dans ses conclusions additionnelles, la partie défenderesse y indique qu'elle considère que c'est bien la lettre de la Chambre Contentieuse du 12 mars 2021 qui l'a menée à changer de position quant à sa qualification. Elle développe par la suite de manière plus détaillée sa position sur sa qualification et conteste qu'elle puisse être considérée comme déterminant la finalité ou les moyens du traitement en question.
24. Le 4 novembre 2021, la Chambre Contentieuse reçoit quelques remarques du plaignant relatives au procès-verbal.
25. Le 5 novembre 2021, la Chambre Contentieuse reçoit des remarques de la partie défenderesse relatives au procès-verbal.

II. Motivation

26. Avant de pouvoir se prononcer sur d'éventuelles violations de la législation sur la protection des données à caractère personnelle, la Chambre Contentieuse se penchera sur cinq questions liminaires.

II.1. Questions liminaires

II.1.a. La compétence de la Chambre Contentieuse

27. Afin de pouvoir déterminer le ressort territorial du traitement en question sur base des articles 55 et 56 du RGPD, la Chambre Contentieuse a estimé que la défenderesse disposait d'au moins un établissement dans l'UE ou dans l'EEE (plus précisément l'entité espagnole).
28. Etant donné que le traitement était probablement un traitement transfrontalier au sens de l'article 4, 23) du RGPD, la Chambre Contentieuse a lancé une procédure, sur base de l'article 56 du RGPD, pour désigner une autorité chef de file. Puisque le seul établissement de la défenderesse qui avait été en contact avec l'APD était l'établissement espagnol, la Chambre Contentieuse a considéré que l'Autorité de contrôle espagnole pouvait être considérée comme autorité de contrôle chef de file présumée. Ceci justifie l'introduction du dossier par l'APD dans le système IMI.
29. Ce n'est que lors de la procédure IMI que l'Autorité de contrôle espagnole a indiqué, sur base de la Politique de confidentialité de la défenderesse, que l'établissement espagnol était considéré comme le représentant au sens de l'article 27 du RGPD et que l'établissement principal de

Change.org PBC était basé aux Etats-Unis. En conséquence de ceci, le traitement ne constitue pas un traitement transfrontalier et le mécanisme du guichet unique ne s'applique pas.

30. Dans son PV du 11 mars 2021, la Chambre Contentieuse a marqué son accord avec les informations fournies par l'Autorité de contrôle espagnole. La Chambre Contentieuse, à cette époque, a considéré qu'il s'agissait d'un changement de la Politique de confidentialité de la défenderesse, étant donné que la Politique de confidentialité reprenait l'établissement espagnol comme représentant, alors que celui-ci s'était préalablement identifié auprès du Service d'Inspection comme étant sous-traitant. Cette confusion dans les informations fournies par l'établissement espagnol fait l'objet des développements ci-dessous (voir points 32 et s.).
31. Le mécanisme du guichet unique n'étant pas applicable au traitement en question, la Chambre Contentieuse est bien compétente sur base de l'article 55 du RGPD.

II.1.b. La partie défenderesse

32. La présente décision est dirigée à l'encontre de la défenderesse, en l'occurrence, Change.org PBC, établie aux Etats-Unis. Cette organisation dispose d'un représentant au sens de l'article 27 du RGPD, établi en Espagne qui se dénomme Change.org, Servicios promocionales (ci-avant et après : l'entité espagnole).
33. Lorsque le Service d'Inspection s'est adressé pour la première fois à la défenderesse, il l'a fait à travers l'adresse dpt@change.org. Il a alors reçu une réponse de la part de l'entité espagnole. En réponse aux questions du Service d'Inspection, cette entité a indiqué se considérer comme sous-traitant pour le traitement litigieux. En effet, le courrier de réponse de la défenderesse aux questions du Service d'Inspection débute par la phrase suivante :

« *Thank you for giving us, as the **Data processor**, the opportunity to answer the six questions that have arisen after a complaint [...]*⁴.

Il apparaît clairement de ce courrier que l'entité espagnole se présentait comme un établissement du sous-traitant. A aucun moment dans sa réponse, l'entité espagnole n'informe le Service d'Inspection qu'elle répond en tant que représentant au sens de l'article 27 du RGPD.

Ce n'est que plus tard, lors du lancement de la procédure IMI que la Chambre Contentieuse a été informée, par son homologue espagnole, du fait que l'entité espagnole était en réalité le représentant de la défenderesse au sens de l'article 27 du RGPD. Cette confusion de la part de l'entité espagnole a eu d'importantes conséquences pour le traitement de l'affaire. En effet, le fait

⁴ Traduction libre de la Chambre Contentieuse : Nous vous remercions de nous donner l'occasion, en tant que **sous-traitant**, de répondre aux six questions qui ont été soulevées à la suite d'une plainte [...]. »

que cette entité se soit identifiée comme établissement du sous-traitant entraîne l'application du RGPD sur base de l'article 3.1. Ceci entraîne également la possibilité que le traitement soit considéré comme transfrontalier au sens de l'article 4.23 du RGPD, ce qui implique la désignation d'une autorité chef de file en vertu de l'article 56 du RGPD. A contrario, le fait que l'entité espagnole soit désignée comme représentant au sens de l'article 27 signifie que l'application du RGPD découle de l'article 3.2, et implique nécessairement que la défenderesse ne dispose pas d'établissement dans l'EEE. Il en découle également, que le traitement ne peut-être transfrontalier au sens de l'article 4.23 du RGPD.

En s'identifiant incorrectement comme sous-traitant et non comme représentant, l'entité espagnole a indiqué que la compétence territoriale du RGPD s'exerçait sur base de son article 3.1, entraînant toutes conséquences énumérées au paragraphe précédent et amenant la Chambre Contentieuse à lancer une procédure de désignation de l'Autorité chef de file. Ce n'est que lors de cette procédure que la Chambre Contentieuse a été informée par son homologue espagnole, que l'entité espagnole était en réalité un représentant au sens de l'article 27 du RGPD (voir points 29 et s.). Cette qualification de représentant a par la suite été systématiquement confirmée par la partie défenderesse dans ses quatre conclusions, en contradiction avec ce qui avait été avancé lors de l'enquête du Service d'Inspection.

34. La Chambre Contentieuse estime qu'il appartient à l'entité qui communique avec l'APD de préciser correctement sa qualité, particulièrement si l'entité agit comme représentant, en raison des conséquences que cela entraîne pour le traitement de l'affaire. La Chambre Contentieuse note que ceci n'a pas été le cas lors de l'échange qu'il y a eu avec le Service d'Inspection. La Chambre Contentieuse ne peut que regretter ce manque de clarté de la part de l'entité en question, qui en sus des changements de position en cours de procédure, entraîne des étapes procédurales inutiles et engendre une évidente confusion des débats. Elle invite le représentant de la partie défenderesse à faire preuve de bien plus de clarté dans ses contacts avec les autorités de contrôle à l'avenir.

II.1.c. Le respect des droits de la défense

35. Lors de l'audition, la partie défenderesse indique, et ce pour la première fois, qu'elle estime que la lettre de l'APD du 12 mars 2021 adressée aux parties constitue une violation des droits de la défense en ce qu'elle détermine la qualification des parties sans leur avoir donné la possibilité de s'exprimer à ce sujet et sans motiver sa décision.
36. La Chambre Contentieuse rappelle à la partie défenderesse que le lancement d'une procédure sur le fond sur base de l'article 98 constitue la seule manière pour elle de recevoir les arguments des

parties quant aux questions de droit qui sont posées dans le cadre d'une affaire. Afin de permettre à la partie défenderesse de s'exprimer sur sa qualification quant au traitement, il lui faut nécessairement procéder à un examen quant au fond sur base de l'article 98 de la LCA.

37. La Chambre Contentieuse fait valoir que cet élément a été parfaitement compris par la partie défenderesse, puisque celle-ci s'est longuement exprimée sur la qualification de responsable conjoint du traitement qui avait été retenue par la Chambre Contentieuse dans sa lettre du 12 mars 2021. En effet, la partie défenderesse a argumenté sur plusieurs pages, dans ses deux jeux de conclusions du 23 avril et du 11 juin 2021, que la qualification correcte de la défenderesse était celle de responsable distinct du traitement et non celle de responsable conjoint. La Chambre Contentieuse ne parvient pas à comprendre ce qui empêchait la partie défenderesse d'également s'exprimer sur une éventuelle qualification comme sous-traitant, si elle estimait que celle-ci était la qualification correcte.
38. Pour la Chambre Contentieuse, il est établi que la partie défenderesse a disposé de la possibilité de faire entendre son point de vue, et ce aussi bien dans ses conclusions du 23 avril et du 11 juin 2021, que lors de l'audition. Dans un souci d'exhaustivité et afin d'obtenir la plus grande clarté possible sur cet élément essentiel du litige, la Chambre Contentieuse a néanmoins autorisé la réouverture des débats sur ce point précis.
39. La partie défenderesse a donc eu l'occasion de s'exprimer par écrit à quatre occasions différentes et lors de de l'audition sur son rôle précis et sa qualification par rapport au traitement, **et ce dès l'entame de la procédure sur le fond**⁵. La partie défenderesse s'est d'ailleurs prononcée sur ce point à toutes ces occasions. La Chambre Contentieuse ne peut être tenue responsable du fait que la partie défenderesse a dans un premier temps décidé de limiter son argumentation à la qualification de responsable distinct du traitement plutôt que de responsable conjoint du traitement (qualification retenue par la Chambre), sans se pencher sur une éventuelle qualification de sous-traitant.
40. Par ailleurs, la détermination du rôle d'une entité est une étape préliminaire essentielle pour que la Chambre Contentieuse puisse traiter une affaire sur le fond. Comme le souligne la partie défenderesse elle-même, les infractions potentielles examinées dans le cadre de cette affaire sont intimement liées à la qualification qui lui est attribuée, le RGPD imposant des obligations substantiellement plus importantes au responsable du traitement qu'au sous-traitant.
41. Il en découle nécessairement qu'afin d'examiner les infractions présumées du RGPD, la Chambre Contentieuse doit qualifier le rôle de la partie défenderesse par rapport aux traitements litigieux, quitte à ce que la qualification retenue soit réfutée par la suite par les parties dans leurs conclusions.

⁵ Le plaignant a été jusqu'à qualifier cette réouverture des débats « d'excès de zèle » de la part de la Chambre Contentieuse dans ses conclusions suite à la réouverture de débats.

42. Dans ce contexte, la Chambre Contentieuse ajoute qu'en vertu de l'article 33.1 LCA, elle est l'organe administratif contentieux de l'APD. Les dispositions relatives à la procédure devant la Chambre Contentieuse (voir les articles 92 à 100 LCA) n'indiquent pas que celle-ci est liée de quelque manière que ce soit par les conclusions des autres organes de l'APD. Lorsqu'elle est saisie sur base de l'article 92 LCA et qu'elle décide de traiter l'affaire sur le fond sur base de l'article 98.1 LCA, la Chambre Contentieuse dispose du pouvoir de requalifier les faits qui sont portés à sa connaissance par la plainte ou le rapport d'enquête.
43. Par conséquent, la Chambre Contentieuse n'est pas liée par les conclusions du Service d'Inspection. Par contre, ces dernières sont des éléments sur lesquels la Chambre Contentieuse fonde sa décision de traiter une affaire sur le fond. Il en découle naturellement que la Chambre Contentieuse dispose du pouvoir de requalifier certains constats du Service d'Inspection. Dans le cas présent, il s'agit bien des éléments de faits nouveaux apportés par le Service d'Inspection dans son rapport d'enquête, qui ont orienté la Chambre Contentieuse vers la qualification de responsable conjoint du traitement.
44. Finalement, la Chambre Contentieuse tient à souligner que c'est bien l'impossibilité d'identifier l'auteur de la pétition (impossibilité constatée par le Service d'Inspection) résultant des fonctionnalités de la plateforme opérée par la partie défenderesse qui a obligé la Chambre Contentieuse à se tourner vers celle-ci⁶.
45. Les considérations et différentes étapes ayant mené à ce processus sont incluses dans les PV de la Chambre Contentieuse du 6 juillet 2020 et du 11 mars 2021 qui font partie du dossier et ont été transmis à la partie défenderesse lorsqu'elle en a fait la demande.
46. Sur base des points ci-dessus, la Chambre Contentieuse ne peut suivre l'argumentation de la partie défenderesse et ne constate aucune irrégularité dans la procédure.

II.1.d. La déloyauté procédurale et l'abus de procédure

47. Dans ses nouvelles conclusions, le plaignant estime que la partie défenderesse a radicalement changé de position pour la première fois lors de l'audition du 11 juin 2021 en avançant des arguments en contradiction avec le contenu de ses conclusions. Le plaignant estime qu'il s'agit d'une pratique déloyale et abusive qui n'est justifiée par aucun élément nouveau. Le plaignant invite dès lors la Chambre Contentieuse à écarter les nouveaux arguments de la partie défenderesse. A

⁶ Voir points 53, 54, 66, 112.

titre subsidiaire le plaignant demande l'écartement de tout élément nouveau qui ne serait pas nécessaire pour clarifier la question de la qualification de la défenderesse.

48. Comme elle l'a indiqué préalablement, la Chambre Contentieuse fait valoir, à l'instar du plaignant, que la partie défenderesse avait eu l'occasion, avant l'audition, de s'exprimer deux fois par écrit devant la Chambre Contentieuse sur la question de sa qualification, ce qu'elle a fait en choisissant de se limiter à la question de la responsabilité conjointe ou distincte du traitement, sans aborder une éventuelle qualification de sous-traitant. La partie défenderesse n'apporte aucun élément nouveau qui justifie qu'une nouvelle opportunité de s'exprimer lui soit laissée.
49. Etant donné que toutes les violations qui sont portées à l'examen de la Chambre Contentieuse dans cette affaire sont conditionnées au fait que la partie défenderesse puisse effectivement être qualifiée de responsable du traitement (conjoint ou distinct), cette question revêt une importance centrale. Dans l'objectif de s'assurer que la totalité des arguments sur ce point lui ait été présentée, la Chambre Contentieuse a donc décidé d'autoriser un nouvel échange de conclusions se limitant strictement à la question de la qualification de la défenderesse.
50. La Chambre Contentieuse constate cependant que le troisième moyen développé par la partie défenderesse dans ses conclusions additionnelles en réplique du 19 octobre 2021 et du 3 novembre 2021 porte sur un examen des griefs avancés par le plaignant sur base des articles 5.1 a), b) et e), 6, 12 et 14 du RGPD et non sur le point précis dont le nouvel échange de conclusions faisait l'objet et qui a été précisé dans sa lettre du 12 octobre 2021. A ce titre, les arguments avancés dans ce moyen doivent être écartés des débats.

II.1.e. Le responsable du traitement

Antécédents

51. La plainte déposée auprès de l'APD est dirigée contre le « Collectif d'associations » à l'initiative de la pétition et potentiellement contre la société change.org PBC et/ou the change.org Foundation Inc.
52. Dans son procès-verbal n°10 du 28 mai 2019, la Chambre Contentieuse note que l'identification des personnes à l'encontre desquelles la plainte est dirigée est incertaine, puisque la pétition a été initiée par un « Collectif d'associations » dont les membres ne sont pas identifiés. Elle sollicite une enquête au Service d'Inspection, notamment, afin de récolter des éléments permettant d'attribuer le ou les rôles de responsable du traitement et de sous-traitant.
53. Lors de son enquête, le Service d'Inspection est arrivé à la conclusion que le « Collectif d'associations » est responsable du traitement et que la défenderesse est sous-traitant. Cette

position était également celle qui avait été avancée par Change.org, Servicios promocionales (l'entité espagnole) lors de l'enquête. Le Service d'Inspection constatait également que, même si l'identification du responsable du traitement était techniquement possible à travers son adresse IP, « conformément à l'article 64, § 2 de la loi du 3 décembre 2017, [il] n'estime pas approprié de mettre en œuvre des pouvoirs plus intrusifs afin de tenter d'identifier la personne derrière le compte « Collectif d'associations ». »

54. Sur base des éléments à sa disposition, la Chambre Contentieuse a estimé dans son PV du 06 juillet 2020, que le « Collectif d'associations » et la défenderesse devaient être considérés comme responsables conjoints du traitement au sens de l'article 26 du RGPD. Cette qualification n'a que pour but de démarrer un examen quant au fond de l'affaire et peut être réfutée par les parties dans leurs conclusions⁷. Cette approche se basait sur les éléments suivants :

- Tout d'abord, la plateforme fournie par la défenderesse ne permet pas au plaignant de contacter le responsable présumé du traitement en raison de l'absence de données de contact ou d'identification du « Collectif d'associations ». Ceci empêche le plaignant d'entrer en contact avec le « Collectif d'associations » pour exercer ses droits. Il existe donc un vide dans la protection des droits du plaignant, qui est créé par l'absence de données d'identification ou de contact du responsable présumé du traitement. C'est la plateforme de la défenderesse qui permet le lancement d'une pétition sans fournir de données d'identification ou de contact

- Ensuite, comme il apparaît bien que la défenderesse détermine bien, conjointement avec le Collectif, les finalités et moyens du traitement. Cette analyse est soutenue par la jurisprudence de la Cour de justice de l' Union européenne (ci-après, CJUE), qui dans l'arrêt Fashion ID GmbH & Co. KG (C 40/17), se basant notamment sur les arrêts Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein⁸ et Jehovan todistajat⁹ rappelle que l'objectif de la définition du responsable du traitement « étant d'assurer, par une définition large de la notion de « responsable », une protection efficace et complète des personnes concernées, l'existence d'une responsabilité conjointe ne se traduit pas nécessairement par une responsabilité équivalente, pour un même traitement de données à caractère personnel, des différents acteurs. Au contraire, ces acteurs peuvent être impliqués à différents stades de ce traitement et selon différents degrés, de telle sorte que le niveau de responsabilité de chacun d'entre eux doit être évalué en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes du cas d'espèce ». ¹⁰

⁷ Comme le démontre le fait que la Chambre Contentieuse ait procédé à une réouverture des débats sur ce sujet spécifique, suite à l'audition.

⁸ CJUE, 5 juin 2018, C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, point 28.

⁹ CJUE, 10 juillet 2018, C-25/17, Jehovan todistajat.

¹⁰ CJUE, 29 juillet 2019, C-40/17, Fashion ID GmbH & Co.KG v Verbraucherzentrale NRW eV, point 70.

La Cour ajoute que « il découle de la définition de la notion de « responsable du traitement » [...], que, lorsque plusieurs acteurs déterminent conjointement les finalités et les moyens d'un traitement de données à caractère personnel, ils participent, en tant que responsables, à ce traitement. »

Cette conception large de la notion de responsable du traitement avait déjà été adoptée par la Cour dans son arrêt Google Spain¹¹.

Au vu des éléments relevés, la Chambre Contentieuse considère que Change.org est bien responsable conjoint du traitement de l'adresse email du plaignant (articles 4, 7) et 26 du RGPD). En raison de l'absence de données de contact ou d'identification du Collectif, Change.org est le seul responsable du traitement qu'il est possible de contacter.

55. Dans ses conclusions, la partie défenderesse réfute cette qualification en avançant celle de responsable du traitement distinct. Par la suite, lors de l'audition, la partie défenderesse s'est départie de ses conclusions en soutenant qu'elle n'était que sous-traitant pour le traitement en question. Elle réitère cette position lors du nouvel échange de conclusions autorisé par la Chambre Contentieuse par lettre du 12 octobre 2021.

56. Le plaignant quant à lui indique que les deux entités déterminent conjointement la finalité et les moyens du traitement, et peuvent donc être qualifiés de responsables conjoints. La qualification de responsables du traitement distincts n'étant reconnue qu'à titre subsidiaire.

Position de la Chambre Contentieuse après les échanges de conclusions

57. Au-delà des éléments déjà exposés dans son procès-verbal du 06 juillet 2020, résumés ci-dessus (voir point 54), la Chambre Contentieuse estime opportun d'apporter des éléments supplémentaires démontrant le caractère conjoint des responsabilités de la défenderesse et du «Collectif d'associations ».

58. Selon les lignes directrices de l'EDPB¹², "joint participation needs to include the determination of purposes on the one hand and the determination of means on the other hand. If each of these elements are determined by all entities concerned, they should be considered as joint controllers of the processing at issue."¹³ Il est donc nécessaire de déterminer si les finalités d'une part et les moyens d'autre part, ont été déterminés de manière conjointe.

¹¹ EDPB, « Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR », adoptées le 7 juillet 2021.

¹² EDPB, *Ibidem*, § 53. Traduction libre de la Chambre Contentieuse : « La participation conjointe doit inclure la détermination des finalités, d'une part, et la détermination des moyens, d'autre part. Si chacun de ces éléments est déterminé par toutes les entités concernées, celles-ci doivent être considérées comme des responsables conjoints du traitement en cause ».

¹³ EDPB, *Ibidem*, § 59. Traduction libre de la Chambre Contentieuse : « Il y a contrôle conjoint lorsque des entités impliquées dans le même traitement effectuent le traitement à des finalités définies conjointement. Ce sera le cas si les entités impliquées traitent les données pour des finalités identiques ou communes.

59. En ce qui concerne la détermination des finalités, les lignes directrices de l'EDPB expliquent que « Joint controllership exists when entities involved in the same processing carry out the processing for jointly defined purposes. This will be the case if the entities involved process the data for the same, or common, purposes. » Comme il l'a été établi ci-dessous (voir points 81 et s.), la finalité du traitement est l'envoi au plaignant d'une pétition concernant les activités de l'entreprise publique dont il est dirigeant. Cette finalité est commune aussi bien au « Collectif d'associations » qu'à la défenderesse. C'est d'ailleurs cette finalité que la défenderesse revendique explicitement dans ses conclusions en réponse¹⁴. Cette finalité ressort par ailleurs du processus de création d'une pétition, dont des captures d'écran sont reprises dans le rapport d'enquête. En effet, les captures d'écran indiquent clairement que le processus demande au pétitionnaire de choisir les destinataires de la pétition¹⁵. Sur la page « choisissez votre décideur » dont une capture est également prise dans le rapport d'enquête¹⁶, est reproduite ci-dessous :

« Choisissez votre décideur

Si vous ajoutez l'adresse e-mail de votre décideur dans le menu de pétition, il sera tenu informé de votre pétition et des soutiens que vous obtenez.

Adressez votre pétition à des personnes, pas à des organisations

Il est plus facile de tenir une personne responsable et de la forcer à se positionner qu'une organisation ou une institution dans son ensemble. Adressez votre pétition à la personne qui, au sein de l'organisation, est en charge de trouver une solution à votre demande. Par exemple, 'Madame la maire de Paris Anne Hidalgo' plutôt que 'mairie de Paris'.

Choisissez quelqu'un qui est directement responsable

Il est plus efficace de choisir quelqu'un qui peut répondre à votre demande plutôt qu'une personne plus 'haut placée' ou une personnalité publique. Quelqu'un de directement responsable peut prendre une décision et répondre à votre demande plus rapidement. Ces personnes sont aussi plus sensibles à la pression de l'opinion publique car elles y sont moins habituées. Par exemple, si votre campagne a pour objectif d'obtenir le remplacement d'un feu rouge dans votre quartier, il est plus utile de s'adresser au service de l'urbanisme qu'au maire de la ville lui-même.

N'oubliez pas d'ajoutez [sic] l'e-mail de votre décideur

Si vous ajoutez dans le menu l'adresse e-mail de votre décideur, Change.org l'informerait automatiquement de l'existence de votre pétition et le tiendra informé des nouvelles signatures obtenues. Il est donc important de renseigner la bonne adresse e-mail. Pour la trouver, vous pouvez :

- *utiliser des moteurs de recherche et vérifier sur des pages et documents comme des présentations ou des communiqués de presse (sic)*
- *utilisez le modèle d'adresse e-mail de l'organisation à laquelle appartient votre décideur et tentez différentes variations. Par exemple pour contacter Mélanie Jourdain vous pouvez essayer `m.jourdain@NomDeLorganisation.com`, `melanie@NomDeLorganisation.com`,*

¹⁴ Conclusions en réponse, p. 5.

¹⁵ Rapport d'enquête, « Captures d'écran », p. 3.

¹⁶ Rapport d'enquête, « Captures d'écran », p. 8.

jourdain@NomDeLorganisation.com, melanie.jourdain@NomDeLorganisation.com. L'e-mail qui ne vous revient pas est le bon.

Sinon, vous pouvez tout simplement appeler l'organisation ou l'institution et demander ! »

60. La Chambre Contentieuse met en évidence les parties en gras. Il apparaît clairement de celles-ci que c'est en réalité la partie défenderesse qui détermine la finalité du traitement. L'outil qu'elle fournit au pétitionnaire ne leur permet pas de traiter les données des destinataires pour une autre finalité que celle déterminée par elle, à savoir : informer le destinataire de l'existence de la pétition et l'informer des nouvelles signatures. En ce sens, la plateforme offerte par la défenderesse se distingue clairement d'autres plateformes d'envoi d'emails qui permettent à un utilisateur de définir lui-même la finalité de l'envoi des emails (par exemple à des fins publicitaires, d'invitation à un évènement, ou de partage de newsletters). Tel n'est pas le cas de la plateforme de la défenderesse qui impose une finalité bien définie au traitement au détriment de tout autre.
61. Partant du fait que le traitement en question est uniquement mis-en-œuvre afin d'atteindre cette finalité, et que cette finalité est commune à la défenderesse et au « Collectif d'associations », il s'ensuit logiquement que la finalité a été déterminée de manière conjointe.
62. En ce qui concerne la détermination des moyens du traitement, les lignes directrices de l'EDPB signalent que *« It may also be the case that one of the entities involved provides the means of the processing and makes it available for personal data processing activities by other entities. The entity who decides to make use of those means so that personal data can be processed for a particular purpose also participates in the determination of the means of the processing. This scenario can notably arise in case of platforms, standardised tools, or other infrastructure allowing the parties to process the same personal data and which have been set up in a certain way by one of the parties to be used by others that can also decide how to set it up »*¹⁷.
63. Pour la Chambre Contentieuse, il apparaît que le présent cas correspond à la situation décrite par l'EDPB, puisqu'il s'agit d'une plateforme fournie par la défenderesse et utilisée par le « Collectif d'associations ». Ce dernier s'est contenté d'intégrer l'adresse email du plaignant et de valider certains paramètres offerts par la défenderesse (fréquence d'envoi des emails). Une fois de plus les moyens sont ici bien proposés par la partie défenderesse et simplement paramétrés ou non par le pétitionnaire. La communication de la pétition, qui constitue la finalité du traitement, ne se fait que par des emails standards, dont il est possible de paramétrer la fréquence ou une partie du contenu. La plateforme se différencie ainsi d'une plateforme d'envoi d'emails ou les moyens du traitement

¹⁷ EDPB, *Ibidem*, § 64. Traduction libre de la Chambre Contentieuse : « Il se peut également qu'une des entités concernées fournisse les moyens de traitement et les mette à la disposition d'activités de traitement de données à caractère personnel par d'autres entités. L'entité qui décide d'utiliser ces moyens afin que les données à caractère personnel puissent être traitées dans un but particulier participe également à la détermination des moyens d traitement. Ce scénario peut notamment se produire dans le cas de plateformes, d'outils standardisés ou d'autres infrastructures permettant aux parties de traiter les mêmes données à caractère personnel et qui ont été mis en place d'une certaine manière par l'une des parties pour être utilisés par d'autres qui peuvent également décider de la manière de les mettre en place.»

sont laissés à l'appréciation de l'utilisateur. Ceci ressort de manière apparente de la pièce 16 du dossier qui consiste en une série de captures d'écran effectuées par le Service d'Inspection pour documenter le processus de création d'une pétition en ligne. La Chambre Contentieuse constate qu'il est demandé au pétitionnaire de choisir un thème pour sa pétition, parmi différentes catégories proposées, de choisir un titre, de sélectionner un décideur, de présenter le problème à résoudre et d'ajouter une éventuelle photo ou vidéo. Chacune de ces étapes est assortie d'instructions et de conseils. Pour ce qui concerne plus spécifiquement le traitement des données d'un « décideur », la Chambre Contentieuse renvoie aux observations faites à la copie d'écran reprise au point 59 qui démontrent l'influence essentielle de la défenderesse sur les moyens du traitement. La Chambre Contentieuse souligne plus particulièrement le fait que la défenderesse insiste pour que le créateur de pétition insère une adresse email (« N'oubliez pas d'ajouter l'email de votre décideur »), elle demande de s'adresser à une personne physique plutôt qu'à une institution (« Adressez votre pétition à des personnes, pas à des organisations ») et elle donne des conseils sur la manière d'obtenir les adresses emails de décideurs. Des indications similaires se retrouvent également sur la page « Comment puis-je contacter le décideur ? »¹⁸ sur laquelle la défenderesse indique avoir une base de données de décideurs dans ses systèmes dans laquelle le créateur de pétition peut chercher le nom d'un décideur. Ce n'est que lorsque ce nom ne se trouve pas dans le système de la défenderesse, qu'il est demandé au créateur de pétition de créer un nouveau destinataire de pétition (« Si votre décideur n'est pas dans notre liste, vous devez ajouter leur informations de contacts [sic] vous-même afin qu'il soit contacté »). Le pouvoir décisionnel qu'exerce la défenderesse sur la détermination des moyens du traitement est bien plus important que dans le cas d'autres plateformes, et ce n'est que par la conjonction des volontés de la partie défenderesse et du créateur de pétition que les moyens sont déterminés dans l'intérêt commun de l'un et de l'autre, ce qui fait d'eux des responsables conjoints du traitement.

64. La Chambre Contentieuse note que dans ses conclusions additionnelles en réplique, la partie défenderesse détaille également ce processus, mais que les captures d'écran sont différentes de celles qui se trouvent dans celui fourni par le rapport d'inspection et contient en particulier une étape supplémentaire qui s'intitule « Petition letter ». Les modalités de création de pétition et d'envoi d'emails semblent avoir évolué au cours du temps (voir points 98, 106, 113). La Chambre Contentieuse rappelle à cet égard qu'elle examine le traitement litigieux tel qu'il a eu lieu à l'époque des faits et vis-à-vis du plaignant, sans pour autant exclure que la manière dont les moyens du traitement sont déterminés ait pu évoluer postérieurement au traitement litigieux.

65. Bien que ces éléments soient suffisants en soi pour considérer la défenderesse comme un responsable conjoint du traitement, la Chambre Contentieuse rappelle que selon la CJUE, la notion de responsable du traitement doit être entendue au sens large. La CJEU indique en effet que

¹⁸ « Captures d'écran », p. 9.

« l'objectif de cette disposition est d'assurer, par une définition large de la notion de « responsable », une protection efficace et complète des personnes concernées»¹⁹.

66. Cette interprétation large du concept de responsable du traitement trouve toute son utilité dans le présent litige. En effet, c'est la plateforme offerte par la défenderesse qui permet la création d'une pétition, sans qu'une identification ou une prise de contact avec les pétitionnaires ne soit possible. Cette impossibilité d'identification a été constatée par le Service d'Inspection²⁰. C'est donc bien la plateforme offerte par la défenderesse qui prive le plaignant de toute possibilité de contacter le pétitionnaire, alors qu'il est reconnu par toutes les parties comment étant (également) responsable du traitement. En l'occurrence, du fait des spécificités de la plateforme, le plaignant se retrouve dans l'impossibilité de contacter directement le pétitionnaire afin d'exercer ses droits. Cette situation porte une atteinte fondamentale aux droits de la personne concernée.

67. Au vu des points développés ci-dessus, la Chambre Contentieuse estime que la défenderesse et le « Collectif d'associations » doivent être considérés comme étant conjointement responsables du traitement litigieux. Les moyens à mettre en œuvre pour pouvoir identifier les personnes ayant créé la pétition au nom du « Collectif d'associations » étant considérés comme disproportionnés par le Service d'Inspection, la Chambre Contentieuse décide de traiter l'affaire à l'encontre du responsable conjoint du traitement, en l'occurrence, la défenderesse.

II.2. Quant au fond

68. Vu que la partie défenderesse peut être considérée comme responsable conjointe du traitement, la Chambre Contentieuse poursuit l'examen des violations alléguées. Elle s'appuie pour ce faire sur les éléments qui ressortent du rapport d'enquête ainsi que des conclusions déposées par les parties avant l'audition. Les violations alléguées portent sur les points suivants :

- L'absence de base de licéité du traitement et le caractère disproportionné de la fréquence de l'envoi de ces courriers électroniques au plaignant (articles 5.1,a,b,e) et 6 du RGPD) ;
- L'absence d'informations du plaignant quant au traitement de ces données (article 12 du RGPD);
- L'impossibilité pour le plaignant de faire valoir ses droits en tant que personne concernée (article 12 et articles 15 à 22 du RGPD).

¹⁹ CJUE, 13 mai 2014, C-131/12, Google Spain et Google, , point 34, ainsi que du 5 juin 2018, C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, point 28.

²⁰ Rapport d'enquête, p. 9 : « sur la base de ces éléments, le Service d'inspection constate que les moyens à mettre en œuvre pour identifier le responsable du traitement ne seraient pas appropriés »

II.2.a. Le marketing direct (base de licéité du traitement)

69. En ce qui concerne le critère de la licéité du traitement parmi les fondements repris aux articles 5.1.a) et 6 du RGPD, la défenderesse indique se baser sur l'article 6.1, f) du RGPD, c'est-à-dire sur la notion d'intérêt légitime. Le plaignant estime que le traitement de données en question constitue du marketing direct, et qu'en application de l'article 13.1 de la Directive ePrivacy, ainsi que l'article XII.13 du Code belge de droit économique, le consentement de la personne concernée. A titre subsidiaire il considère que l'intérêt légitime revendiqué par la défenderesse n'est pas d'application.

70. Le plaignant soutient que le traitement litigieux constitue du marketing direct et que, par conséquent, le consentement de la personne concernée était nécessaire à son envoi. Il se base pour ce faire sur l'article 13.1 de la Directive ePrivacy²¹, ainsi que l'article XII.13 du Code belge de droit économique²². Dans ses conclusions, le plaignant utilise la définition de marketing direct formulée par le Centre de Connaissances La définition de marketing direct sur laquelle se base le plaignant est celle fournie par le Centre de Connaissances et qui est reproduite ci-dessous :

« Toute communication, sollicitée ou non sollicitée, visant la promotion d'une organisation ou d'une personne, de services, de produits, que ceux-ci soient payants ou gratuits, ainsi que de marques ou d'idées, adressée par une organisation ou une personne agissant dans un cadre commercial ou non commercial, directement à une ou plusieurs personnes physiques dans un cadre privé ou professionnel, par n'importe quel moyen, impliquant le traitement de données à caractère personnel. »

71. La défenderesse conteste que les emails envoyés au plaignant puissent être qualifiés de marketing direct, puisqu'il s'agit en réalité de pétitions. Elle indique que l'envoi de pétition n'est pas effectué pour des finalités publicitaires ou commerciales mais bien pour informer le plaignant, dans le cadre de ces fonctions publiques, des revendications de citoyens.

72. Avant de se pencher sur la qualification exacte à donner au traitement, la Chambre Contentieuse, rappelle que le traitement litigieux consiste à envoyer des courriels au plaignant à propos d'une

²¹ « L'utilisation de systèmes automatisés d'appel sans intervention humaine (automates d'appel), de télécopieurs ou de courrier électronique à des fins de prospection directe ne peut être autorisée que si elle vise des abonnés ayant donné leur consentement préalable ».

²² « § 1er. L'utilisation du courrier électronique à des fins de publicité est interdite, sans le consentement préalable, libre, spécifique et informé du destinataire des messages.

Sur proposition conjointe du Ministre et du Ministre qui a la Justice dans ses attributions, le Roi peut prévoir des exceptions à l'interdiction prévue à l'alinéa premier.

§ 2. Lors de l'envoi de toute publicité par courrier électronique, le prestataire :

1° fournit une information claire et compréhensible concernant le droit de s'opposer, pour l'avenir, à recevoir les publicités;

2° indique et met à disposition un moyen approprié d'exercer efficacement ce droit par voie électronique.»

initiative contestée pour laquelle ce dernier a été identifié comme « décideur »²³. Il ne s'agit donc pas, contrairement à ce qui a été invoqué par le plaignant, d'examiner les « pétitions promues »²⁴, c'est-à-dire les pétitions qui peuvent être, contre rémunération, promues par la défenderesse sur sa plateforme ou sur les réseaux sociaux²⁵. L'affaire soumise à l'examen de la Chambre Contentieuse ne concerne pas ce type de traitement, mais uniquement l'envoi d'emails au plaignant en tant que décideur. Comme l'indique la défenderesse dans ses conclusions la fréquence d'envoi d'emails au décideur n'est pas affectée par le fait qu'une pétition soit « promue » ou non.

73. Tel que l'a indiqué le Service d'Inspection dans son rapport d'enquête, le premier courriel envoyé au plaignant consiste à l'informer du fait qu'il a été désigné comme « décideur » dans le cadre d'une pétition créée sur la plateforme fournie par la défenderesse. Les emails subséquents visent à l'informer du fait que la pétition a déjà reçu un nombre déterminé de signatures. Le premier courriel donne notamment la possibilité au plaignant de « voir la pétition », « répondre à la pétition », ou « poursuivre le dialogue »²⁶. L'email en question ne contient aucun lien vers une politique de confidentialité et ne contient pas de de lien vers une adresse de contact. En ce qui concerne le nombre d'emails reçus par le plaignant, le Service d'Inspection aboutissait à la conclusion suivante :

*« A la date de la plainte, le plaignant avait reçu entre 9 et 11 e-mails de notification (voire moins de 5 étant donné que l'e-mail des 100 signatures est considéré suivant l'avocat du plaignant comme le premier e-mail reçu, voir étape 3/pièce 10). Au 24 avril 2020 (3842 signataires), il en aurait reçu 21. »*²⁷

74. La paragraphe introductif de la pétition est rédigé comme suit :

« Le chantier de la ligne 3 du métro éventrerait Bruxelles pendant 10 ans, du marché du Midi au square Riga, en passant par l'avenue de Stalingrad... Pourtant, il existe des solutions plus rapides, moins dévastatrices et moins ruineuses pour améliorer la mobilité douce ! Nous demandons à la Région bruxelloise et à la [Société de transports en commun] de changer de cap. Il en est encore temps. »

75. En l'espèce, la Chambre Contentieuse considère comme établi que le traitement en question constitue une pétition, c'est-à-dire, « un écrit, le plus souvent collectif, exprimant une plainte, une requête, une protestation, et adressé à l'autorité compétente.²⁸ ». La pétition, lorsqu'elle est

²³ « Decision-maker » dans la documentation en anglais fournie par la défenderesse. Traduction effectuée par la Chambre Contentieuse.

²⁴ « promoted petitions » dans la documentation en anglais fournie par la défenderesse. Traduction effectuée par la Chambre Contentieuse.

²⁵ Voir notamment pièce 2 des conclusions en réplique du plaignant, dans laquelle les « promoted petitions » sont décrites de la manière suivante : « Promoted Petitions are advertisements, allowing you to have your favorite petitions discovered by thousands of potential supporters. Similar to boosted posts on Facebook or sponsored tweets on Twitter, promoted petitions let you pay to show any petition (including your own) to other potential supporters on Change.org (<http://change.org/>) or our distribution channels.»

²⁶ Traduction effectuées par le Chambre Contentieuse.

²⁷ Rapport d'enquête, p. 7.

²⁸ Dictionnaire de l'académie française, 9 e édition, (Disponible : <http://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9P1813>)

adressée à une autorité publique constitue l'exercice d'une liberté fondamentale reconnue par la Constitution belge. L'article 28 de la Constitution belge, qui consacre cette liberté est rédigé de la manière suivante :

« Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif . »

76. La Chambre Contentieuse rappelle, que le RGPD ne définit pas ce qu'il faut entendre par « traitement à des fins de prospection » ou à des fins de « direct marketing » selon la terminologie anglaise²⁹. Il est par conséquent approprié de se baser sur la définition formulée par le Centre de Connaissances, reprise plus haut. Pour la Chambre Contentieuse, le droit de pétition tel que défini précédemment ne peut être assimilé à du marketing direct selon la définition du Centre de Connaissances, étant donné que la pétition est une liberté fondamentale d'ordre constitutionnel, qui ne vise pas « la promotion d'une organisation ou d'une personne, de services, de produits,[...] ainsi que de marques ou d'idées, [...] directement à une ou plusieurs personnes physiques dans un cadre privé ou professionnel », mais bien la soumission d'une plainte collective à une autorité publique ou à ses dirigeants. Le traitement n'est par conséquent pas couvert par l'article 13.1 de la Directive ePrivacy.

II.2.b. La base de licéité et la fréquence d'envoi des courriers

77. Pour ce qui concerne les positions des parties, la Chambre Contentieuse renvoie aux points 15 à 23 ci-dessus.

78. La Chambre Contentieuse a préalablement établi à la fois que le traitement de données en question ne constitue pas du marketing direct et que la partie défenderesse ne revendique pas le consentement comme base de licéité du traitement, elle estime dès lors que seul le fondement de l'intérêt légitime prévu par l'article 6.1. f) doit faire l'objet d'un examen. Celui-ci est rédigé comme suit :

« 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. »

79. La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne fait valoir que trois conditions cumulatives doivent être remplies pour qu'un responsable du traitement puisse valablement

²⁹ Décision quant au fond 80/2021 du 19 juillet 2021, § 18.

invoquer ce fondement de licéité , "à savoir, premièrement, la poursuite d'un intérêt légitime par le responsable du traitement ou par le ou les tiers auxquels les données sont communiquées, deuxièmement, la nécessité du traitement des données à caractère personnel pour la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi et, troisièmement, la condition que les droits et les libertés fondamentaux de la personne concernée par la protection des données ne prévalent pas" (arrêt "Rigas"³⁰).

80. En d'autres termes, afin de pouvoir invoquer le fondement de licéité de l' "intérêt légitime" conformément à l'article 6.1.f) du RGPD, le responsable du traitement doit démontrer 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") ;
et
- 3) la pondération de ces intérêts par rapport aux intérêts, libertés et droits fondamentaux des personnes concernées pèse en faveur du responsable du traitement (le "test de pondération").

81. En ce qui concerne la première condition (ce qu'on appelle le "test de finalité"), la Chambre Contentieuse fait valoir que la finalité qui consiste à envoyer à un « décideur », dirigeant d'une entreprise publique, une pétition concernant le domaine d'activité de son entreprise pour l'informer de l'existence de cette pétition et pour l'informer de l'évolution du nombre de signatures recueillies par la pétition constitue une finalité légitime, particulièrement eu regard au fait que le droit de pétition est une liberté fondamentale consacrée par la Constitution belge. La Chambre Contentieuse ne conteste pas que le responsable du traitement puisse être mû, comme le maintient le plaignant, par un intérêt commercial ou lucratif dans son activité générale comme plateforme permettant le lancement et la gestion de pétitions en ligne. Cet intérêt lucratif se caractérise par son activité de « pétitions promues », c'est-à-dire des pétitions qui, contre rémunération, sont promues par le responsable du traitement sur différents réseaux sociaux. Cet intérêt ne se confond cependant pas avec la finalité du traitement litigieux, qui en l'espèce, consiste à informer le décideur de l'existence et de l'évolution de la pétition, et pour lequel, aucune transaction commerciale n'intervient. La première condition est donc remplie.

82. Afin de remplir la deuxième condition, il faut démontrer que le traitement est nécessaire pour la réalisation des finalités poursuivies. Cette condition signifie précisément 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. Cette

³⁰ CJUE, 4 mai 2017, C-13/16, Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes Kārtības policijas pārvalde contre Rīgas pašvaldības SIA „Rīgas satiksme”, considérant 28. Voir également CJUE, 11 décembre 2019, C-708/18, TK c/ Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA, considérant 40.

question est donc également liée au principe de minimisation des données qui trouve sa source dans l'article 5.1, c) du RGPD.

83. Dans le cas présent, la question est donc de savoir si la réalisation de la finalité poursuivie (l'exercice du droit de pétition) requérait l'envoi d'un premier email informant le « décideur » de l'existence de la pétition et des emails subséquents l'informant à intervalles réguliers du nombre de signatures collectées pour la pétition.
84. Ceci implique de se pencher sur la nature du droit de pétition et la manière dont il peut s'exercer. A ce titre, comme le soulignent A. Heraut et G. Pijcke, le droit de pétition est « une liberté pleine et inconditionnelle qui est consacrée par l'article 28 de la Constitution ». Il en découle donc que « le législateur ne peut pas soumettre l'exercice du droit de pétition à des conditions plus strictes que celles prévues par le constituant, qu'il s'agisse de conditions de procédure, de fond ou de recevabilité.»³¹ Ces conditions sont donc directement prévues dans l'article 28 de la Constitution .
85. Il découle de cet article que le champ d'application du droit de pétition est délimité par plusieurs éléments. Il s'agit en premier lieu des titulaires du droit de pétition, puis des destinataires de la pétition. S'ajoutent à cet élément, deux conditions de forme (l'obligation de signature de la pétition, et caractère écrit de toute pétition³²), ainsi qu'une obligation de fond³³. De ces conditions, la Chambre Contentieuse analysera plus particulièrement celle du destinataire de la pétition, puisqu'il s'agit précisément de l'enjeu du litige porté à sa connaissance.
86. L'article 28 de la Constitution belge précise que les pétitions sont adressées aux « autorités publiques », dénomination qui comprend « tout organe auquel est confié un pouvoir de décision légalement défini et disposant d'une parcelle de la puissance publique »³⁴. La société de laquelle le plaignant est administrateur général, en tant qu'association de droit public organisant les transports en commun dans une partie du Royaume, tombe sous cette catégorie.³⁵
87. S'il est bien établi que l'entreprise dont le plaignant est administrateur général peut-être le destinataire d'une pétition, la question se pose de savoir si l'administrateur général lui-même peut l'être. A ce sujet, la Chambre Contentieuse considère que s'il est possible pour des pétitionnaires de s'adresser à une autorité publique sans pour autant s'adresser à une personne en particulier, il n'en reste pas moins légitime pour des pétitionnaires de vouloir s'adresser spécifiquement au dirigeant de l'autorité publique en question, puisque l'on peut supposer que l'envoi à cette personne conférerait à la pétition une visibilité plus importante qu'un envoi à une adresse électronique générale par exemple. En ce sens, la Chambre Contentieuse fait valoir que l'envoi de la pétition à

³¹ A. HERAUT et G. PIJCKE, « le droit de pétition », Les droits constitutionnels en Belgique (vol.2), Bruxelles, Larcier, 2011, p. 683.

³² *Ibid*, p. 694.

³³ *Ibid*, p. 690.

³⁴ *Ibid*, p. 692.

³⁵ *Ibidem*

une adresse email générique n'équivaut pas nécessairement à un envoi à l'adresse email d'une personne physique exerçant une fonction dirigeante essentielle au sein d'une entreprise. Par conséquent, le même objectif n'aurait pas pu être atteint sans le traitement de l'adresse email du défendeur (ou d'une autre personne physique ayant une fonction similaire). Il s'ensuit que le principe de minimisation des données inscrit à l'article 5,1, c) du RGPD n'est pas non plus enfreint, puisque la donnée en question (l'adresse email du plaignant) est nécessaire au traitement.

88. Le droit de pétition est une liberté fondamentale consacrée par la Constitution, qui à la spécificité d'être pleine et inconditionnelle. Il n'appartient pas à la Chambre Contentieuse de décider en lieu et place des pétitionnaires de la personne à qui ils auraient dû ou non adresser leur réclamation. En l'occurrence, le fait de décider qu'une pétition doit être adressée à l'administrateur général d'une association de droit public fait partie de la prérogative du pétitionnaire lorsqu'il exerce son droit constitutionnel. En ce sens, la Chambre Contentieuse estime que le traitement était nécessaire pour atteindre la finalité.

La deuxième condition est donc remplie.

89. La Chambre Contentieuse rappelle cependant que c'est bien l'utilisation de l'adresse email nominative du plaignant qui déclenche l'application du RGPD dans le présent cas. L'utilisation d'une adresse email générale par les lanceurs de pétition et la défenderesse aurait eu comme conséquence que l'envoi des emails à une personne morale aurait échappé au champ d'application du RGPD, puisqu'ils n'auraient pas impliqué le traitement d'une donnée à caractère personnel (en l'espèce : l'adresse email du plaignant).

90. Afin de vérifier si la troisième condition de l'article 6.1.f) du RGPD - ce qu'on appelle 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 - peut être remplie, il faut également tenir compte des attentes raisonnables de la personne concernée, conformément au considérant 47 du RGPD. Il faut plus spécialement évaluer 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".³⁶

91. Cet aspect est également souligné par la Cour dans son arrêt "TK c/ Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA" du 11 décembre 2019, qui précise ce qui suit :

"Sont également pertinentes aux fins de cette pondération les attentes raisonnables de la personne concernée à ce que ses données à caractère personnel ne seront pas traitées

³⁶ Considérant 47 du RGPD.

*lorsque, dans les circonstances de l'espèce, cette personne ne peut raisonnablement s'attendre à un traitement ultérieur de celles-ci."*³⁷

En l'espèce, l'intérêt du responsable du traitement consiste en l'exercice de son droit de pétition vis-à-vis du plaignant. Le plaignant quant à lui reçoit plusieurs courriels au sujet de cette pétition dans sa boîte professionnelle à courriels, ce qui constitue une intrusion dans son droit à la protection des données à caractère personnel, qui est également une liberté fondamentale garantie par l'article 22 de la Constitution belge, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pour la Chambre Contentieuse, il s'agit donc d'effectuer une balance d'intérêts entre deux libertés fondamentales.

92. Il a été établi ci-dessus que le traitement des données à caractère personnel du plaignant était nécessaire à la réalisation de la finalité. Conformément au troisième critère établi par la jurisprudence de la CJUE, la Chambre Contentieuse examine si ce traitement est proportionnel par rapport à l'intrusion dans le droit à la protection des données personnelles du plaignant³⁸.

93. La fréquence du traitement peut occasionner une intrusion dans la protection des données personnelles du plaignant qui reçoit de manière répétée des emails dans sa boîte email professionnelle. Dans son rapport d'enquête, le Service d'Inspection estimait qu'en avril 2020, le plaignant avait reçu 21 emails au sujet de la pétition. Si ceci ne constitue pas en soi une violation importante des droits du plaignant, il s'agit cependant d'une fréquence d'envois qui peut être perçue comme irritante et comme occasionnant des désagréments dans la gestion d'une boîte email professionnelle.

94. Outre les attentes raisonnables de la personne concernée, un autre critère dont doit également tenir compte un responsable du traitement ayant l'intention d'utiliser l'intérêt légitime comme fondement de licéité est son obligation de prévoir des garanties supplémentaires en faveur de la personne concernée. Cet aspect est souligné par le Groupe 29 dans son avis 06/2014³⁹ :

'Le critère suppose un examen complet de plusieurs facteurs, de façon à garantir que les intérêts et les droits fondamentaux des personnes concernées sont dûment pris en considération. Les facteurs à prendre en considération dans cette mise en balance sont notamment :

[...]

- les garanties supplémentaires qui pourraient limiter toute incidence injustifiée sur la personne concernée, comme la minimisation des données, les technologies renforçant la protection de la

³⁷ CJUE, 11 décembre 2019, C-107-18, TK contre Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA, considérant 47.

³⁸ Pour ce qui concerne le nombre d'emails reçus par le plaignant, voir le point 73.

³⁹ Groupe de travail «Article29» sur la protection des données, « Avis 06/2014 sur la notion d'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement des données au sens de l'article 7 de la directive 95/46/CE », adopté le 9 avril 2014.

vie privée ; une plus grande transparence, un droit général et inconditionnel de s'opposer au traitement et la portabilité des données."

95. Prévoir un droit de s'opposer au traitement constitue dans ce cadre un élément essentiel. En l'absence d'un droit réel et efficace d'opposition, on ne peut en effet pas trouver d'équilibre entre les intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement et les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée.

96. Cette garantie doit être lue en lien avec l'article 21.4 du RGPD qui prévoit explicitement l'obligation suivante :

« 4. 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. »

97. Le responsable du traitement doit donc formuler clairement ce droit d'opposition, en des termes simples et sans ambiguïté, et ce dans toutes les communications basées sur l'intérêt légitime et dès le premier message⁴⁰. Cette obligation n'est d'ailleurs pas nouvelle et existait déjà, avant l'entrée en vigueur du RGPD, en vertu de l'article 7 de la Directive 95/46/CE⁴¹. Dans le cas d'espèce, il ressort du dossier que le plaignant n'a pas été informé de cette possibilité lors de l'envoi du premier email qu'il a reçu de la défenderesse, puisque ceci ne faisait pas partie de l'information contenue dans l'email. Ce premier email ne contenait pas non plus de lien vers la politique de confidentialité de la défenderesse ou de lien vers des données de contact (voir point 73). Le plaignant n'a donc pas été correctement informé de son droit d'opposition. La Chambre Contentieuse estime pourtant que cette mention constitue une obligation claire qui a toute son importance dans les cas d'envois automatisés d'emails à des personnes concernées qui ne les ont pas sollicités.

98. Dans ces conclusions du 12 avril 2021, la défenderesse indique qu'elle a mis en place d'autres garanties permettant de limiter l'impact sur les personnes concernées et mentionne une possibilité de demander l'effacement des données ainsi qu'une possibilité de « opt out ». Elle fait également référence à un lien vers la politique de confidentialité de la défenderesse ainsi qu'un lien de données de contact qui seraient inclus dans le premier email envoyé aux « décideurs ». Cet email étant différent de celui qui a été envoyé au plaignant, il n'est pas pertinent pour l'examen du traitement litigieux.

⁴⁰ ZANFIR-FORTUNA, G., "Article 21. Right to object" in KUNER, C., BYGRAVE, L.A. et DOCKSEY, C. (eds.), The EU General Data Protection Regulation: A Commentary, Oxford University Press, 2020, (508)516-517: "As explained by recitals 65 and 69 GDPR, the right to erasure applies where the retention of the personal data infringes the GDPR or Union or Member State law to which the controller is subject, while, on the contrary, the right to object applies when personal data is processed lawfully, but the data subject wants the processing to stop on the basis of his or her particular situation."

⁴¹ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO, L 281, 23.11.1995, p. 31-50

99. En conséquence des éléments ci-dessus, la Chambre Contentieuse constate que le traitement de données en question ne contient pas une garantie supplémentaire et obligatoire pour la préservation des droits fondamentaux de la personne concernée. Il en découle que le test de pondération n'était pas rempli par la défenderesse et le traitement litigieux ne répond donc pas aux critères de l'article 6.1.f). La défenderesse ne revendiquant pas d'autre base de licéité du traitement, **le principe de licéité de l'article 5.1.a du RGPD en combinaison avec l'article 6.1.f du RGPD a été violé.**

100. Cet impact sur les droits du plaignant doit cependant être mis en balance avec le droit de pétition de la défenderesse, qui est une liberté constitutionnelle qui a la spécificité d'être pleine et inconditionnelle (voir point 84). Dans le cas présent, le droit pour des citoyens, associations, ou fondations de pouvoir s'adresser aux autorités publiques par le biais de pétitions pour leur rapporter des griefs à propos de sujets d'intérêts publics constitue une garantie démocratique fondamentale. C'est pourquoi la Chambre Contentieuse estime que les traitements consistant en l'envoi d'emails aux décideurs afin de les informer de la pétition pourraient être traités sur base de l'intérêt légitime (article 6.1.f du RGPD), pourvu qu'ils remplissent les garanties minimales obligatoires, y compris faciliter l'exercice du droit d'opposition.

II.2.c. L'obligation d'information et de transparence

101. Dans le formulaire de plainte envoyé à l'APD, le plaignant indique qu'il n'a jamais reçu de politique de confidentialité de la part du responsable du traitement (alors identifié comme étant le « Collectif d'organisations ») et que ceci lui semble être une violation du principe de transparence. En application de l'article 12.1 et des articles 13 et 14 du RGPD, toute personne dont des données à caractère personnel sont traitées doit, selon que les données sont collectées directement auprès d'elle ou auprès de tiers, être informée des éléments listés à ces articles⁴².

102. Dans son rapport d'enquête, le Service d'Inspection joint une copie d'un e-mail envoyé à un décideur (fourni par Change.org lors de l'enquête) pour l'informer qu'il/elle a été ajoutée en tant que décideur au sein de la Société de transports en commun et donc destinataire de la pétition. Le Service d'Inspection y constate que « le décideur est informé de l'identité renseignée du lanceur de pétition, de son statut de destinataire de la pétition/décideur, de l'objet de la pétition et de la possibilité de publier une réponse ». La Chambre Contentieuse note également qu'aucune référence n'est faite à une politique de confidentialité et que l'email en question, qui constitue la première interaction entre le plaignant et la défenderesse ne donne pas non-plus de coordonnées de contact de la défenderesse (voir point 76).

⁴² Décision quant au fond 41/2020 du 29 juillet 2020 de la Chambre Contentieuse de l'APD disponible via la page web <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/publications/decisions>

103. Dans ses conclusions en réponse, la défenderesse fournit à nouveau une copie d'un email qui est envoyé à un « décideur » lorsque celui-ci a été identifié comme tel dans une pétition. La Chambre Contentieuse constate que cette copie d'email contient bien un lien vers une politique de confidentialité ainsi qu'une possibilité de contacter la défenderesse. Il diffère par conséquent de l'exemple d'email qui avait été fourni par la défenderesse elle-même lors de l'enquête du Service d'Inspection (voir points 64, 98, 106, 113).

104. En fournissant au plaignant, lors du premier courriel concernant la pétition, une information qui se limitait à l'identité renseignée du lanceur de pétition, de son statut de destinataire de la pétition/décideur, de l'objet de la pétition et de la possibilité de publier une réponse, la défenderesse n'a pas respecté l'article 12 du RGPD, qui renvoie aux éléments énumérés à l'article 14 du RGPD⁴³. Sur base des éléments présents dans le dossier de pièces, la Chambre Contentieuse conclut que la défenderesse a manqué à ses obligations d'information en ne mentionnant pas au plaignant, dont l'adresse email était traitée afin de lui faire parvenir la pétition et les emails subséquent traitées, les éléments suivants :

- l'identité et les coordonnées de la défenderesse comme responsable du traitement ni de son représentant (l'article 14.1,a)) ;
- les coordonnées du délégué à la protection des données (l'article 14.1,b));
- les finalités du traitement auquel sont destinées les données à caractère personnel ainsi que la base juridique du traitement (l'article 14.1,c));
- les catégories de données à caractère personnel concernées (l'article 14.1,d));
- les destinataires ou les catégories de destinataires des données à caractère personnel (l'article 14.1,e));
- la durée pendant laquelle les données à caractère personnel seront conservées ou, lorsque ce n'est pas possible, les critères utilisés pour déterminer cette durée (l'article 14.2,a));
- les intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement sur base de l'article 6, paragraphe 1, point f) (l'article 14.2, b));
- l'existence du droit de demander au responsable du traitement l'accès aux données à caractère personnel, la rectification ou l'effacement de celles-ci, ou une limitation du traitement relatif à la personne concernée, ainsi que du droit de s'opposer au traitement et du droit à la portabilité des données (l'article 14.2, c));
- le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle (l'article 14.2, e));

⁴³ L'article 14 s'applique et non l'article 13 parce que les données n'ont pas été obtenues directement de la personne concernée, mais bien par l'intermédiaire d'un autre responsable du traitement (le « Collectif d'associations »).

105. La Chambre Contentieuse constate par conséquent une **violation de l'article 12.1 juncto 14 du RGPD**.

106. Il ressort également des pièces du dossier qu'à une date indéterminée, le premier email que la défenderesse envoie à une personne identifiée comme « décideur » a été modifié. Il contient dorénavant un lien vers la politique de confidentialité de la défenderesse, ainsi qu'un lien qui permet de la contacter. Cette politique de confidentialité a été ajoutée au dossier de pièces par le plaignant (la date de dernière modification du document est indiquée comme étant le 15 avril 2021).

107. A l'examen, il apparaît que cette politique de confidentialité ne contient aucune mention du traitement de données d'une personne identifiée comme « décideur », la politique ne ciblant que les signataires ou les créateurs de pétitions. Une telle personne n'est à l'heure actuelle aucunement informée du traitement de ces données personnelles. Il s'ensuit que la **violation de l'article 12.1 juncto 14 du RGPD** se poursuit actuellement.

II.2.d. L'exercice par la personne concernée de ses droits

108. Pour ce qui concerne les positions des parties, la Chambre Contentieuse renvoie aux points 15 à 23 et 101 à 103 ci-dessus.

109. Au vu des éléments développés précédemment, il apparaît que le plaignant n'a pas été correctement informé de ces droits, tels que définis aux articles 15 à 22 du RGPD, et en particulier dans l'article 21.4 du RGPD, lors du traitement de ces données à caractère personnel. L'information telle qu'elle est développée dans la politique de confidentialité actuelle de la défenderesse ne permet toujours pas une information correcte des personnes concernées (voir point 107 ci-dessus). Par ailleurs, l'absence de possibilité donnée au plaignant de contacter le responsable du traitement de manière simple lors de la réception du premier email pose également problème, tout autant que l'absence de mention explicite de la possibilité d'exercer son droit d'opposition (voir points 94 et s.).

110. Dans ces premières réponses fournies au Service d'Inspection, lors de l'enquête, la défenderesse répondait à la question de savoir si le défendeur pouvait exercer ces droits, de la manière suivante :

« It is the responsibility of the Data Controller to ensure that a data subject can exercise his or her rights. As the Data Processor, Change.org, has ensured that a decision maker can contact Change.org's Help Desk (<https://help.change.org/s/contactsupport?language=en>) in order to learn more about our role and to answer any of their questions.»⁴⁴

⁴⁴ Traduction libre de la Chambre Contentieuse : « Il incombe au responsable du traitement des données de veiller à ce qu'une personne concernée puisse exercer ses droits. En tant que sous-traitant des données, Change.org a fait en sorte qu'un décideur puisse contacter le service d'assistance de Change.org (<https://help.change.org/s/contactsupport?language=en>) afin d'en savoir plus sur notre rôle et de répondre à toutes ses questions. »

111. La Chambre Contentieuse rappelle que l'article 12.2 du RGPD contient également une obligation pour le responsable du traitement de faciliter l'exercice des droits conférés à la personne concernée au titre des articles 15 à 22.

112. Il ressort des points ci-dessus que la défenderesse ne permettait pas au plaignant de la contacter pour exercer ses droits, puisqu'elle s'identifiait encore à l'époque comme sous-traitant. Par ailleurs, la plateforme mise en place par la défenderesse ne permettait pas non plus d'exercer ces droits vis-à-vis de l'autre responsable du traitement, puisque celui-ci n'était pas identifiable ou directement joignable via la plateforme offerte par la défenderesse (voir points 44, 53, 54, 66). Le Service d'Inspection dans son rapport d'enquête avait également conclu que l'identification du responsable du traitement (le Collectif d'associations) nécessiterait des moyens disproportionnés⁴⁵. Il en découle, que le plaignant était mis dans une position qui rendait l'exercice de ses droits, si pas impossible, à tout le moins relativement compliqué. **La Chambre Contentieuse conclut par conséquent que le responsable du traitement n'a pas facilité l'exercice des droits de la personne. Elle constate donc une violation de l'article 12.2 du RGPD.**

113. Dans ses conclusions de synthèse, la défenderesse indique qu'une personne indiquée comme étant « décideur » peut exercer un droit « d'opt-out » ou d'opposition à l'égard de l'envoi des emails. La Chambre Contentieuse renvoie à cet égard à ces constatations effectuées préalablement et précise que ces liens ne sont apparus que postérieurement à l'enquête du Service d'Inspection (voir points 98, 106, 113). Par ailleurs, la politique de confidentialité annexée au dossier (mise à jour au 15 avril 2021) ne contient aucune référence aux « décideurs », ce qui affecte leur capacité à s'informer sur l'exercice de leurs droits (voir point 107).

114. En l'occurrence, bien que le plaignant ne l'ait à ce jour pas effectué, la Chambre Contentieuse estime que le plaignant aurait dû pouvoir exercer son droit d'opposition prévu à l'article 21.1 du RGPD à l'égard du traitement. Cet article est reproduit ci-dessous :

« Article 21

Droit d'opposition

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

⁴⁵ Rapport d'enquête, p. 8-9.

[...]

115. L'exercice par une personne concernée de son droit d'opposition entraîne la nécessité d'un second test de pondération, distinct de celui effectué pour la base de licéité de l'intérêt légitime (voir points 90 et s.). Il appartient, dans le cadre de cet examen, au responsable du traitement (*in casu*, la défenderesse et/ou le Collectif d'associations) de démontrer qu'il existe des motifs légitimes et impérieux pour le traitement qui prévalent sur les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée. En vertu du principe de responsabilité figurant aux articles 5.2 et 24 du RGPD, il appartient à ce ou ces responsables du traitement d'effectuer cette analyse. Si la Chambre Contentieuse ne peut effectuer cette analyse en lieu et place du ou des responsables du traitement, elle souhaite cependant établir quelques balises.
116. En l'occurrence, l'impact sur les droits du plaignant doit être mis en balance avec le droit de pétition de la défenderesse, qui est une liberté constitutionnelle qui a la spécificité d'être pleine et inconditionnelle (voir points 84 et 100). Dans le cas présent, le droit pour des citoyens, associations, ou fondations de pouvoir s'adresser aux autorités publiques par le biais de pétitions pour leur rapporter des griefs à propos de sujets d'intérêts publics constitue une garantie démocratique fondamentale. Néanmoins, l'utilisation de plateformes automatisées et d'outils numériques pour faciliter l'envoi de pétitions apporte des innovations dans l'exercice du droit de pétition qui n'étaient sans doute pas prévues par le pouvoir constituant originaire de 1831. L'envoi fréquent d'emails visant à tenir le décideur informé de l'évolution de la pétition constitue une de ces innovations récentes. La Chambre Contentieuse juge que le droit à la protection des données personnelles pose certaines balises quant à ce type de traitements, sans pour autant que celles-ci ne puisse porter atteinte à l'essence du droit de pétition.
117. Pour la Chambre Contentieuse, ce second test de pondération devrait en l'espèce permettre de réduire l'incidence sur le droit à la protection des données personnelles du plaignant, sans pour autant remettre en cause les fondements du droit de pétition dont l'exercice constitue de toute évidence un « motif légitime et impérieux pour le traitement ».
118. La Chambre Contentieuse précise à cet égard que si le droit de pétition consiste à pouvoir « adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes », il n'implique pas nécessairement le droit d'envoyer des emails de manière répétée sans aucune possibilité d'opposition. L'exercice par un décideur de son droit d'opposition devrait lui permettre de moduler et réduire sensiblement la fréquence d'envoi d'emails, sans pour autant empêcher l'envoi, au minimum, d'un email avertissant le décideur du lancement de la pétition et d'un email final l'informant du nombre de signatures recueillies.
119. Par ailleurs, dans le cas où l'adresse email utilisée serait incorrecte ou renverrait vers une personne qui n'est pas le décideur souhaité, la personne concernée devrait également pouvoir exercer son droit d'opposition. Il appartiendra alors au(x) responsable(s) du traitement de démontrer que la

personne concernée est effectivement un décideur envers qui une pétition peut être légitimement envoyée.

120. En vertu du principe de responsabilité des articles 5.2 et 24 du RGPD, les modalités précises de cet exercice sont laissées à l'appréciation de la défenderesse, dans le respect des garanties fournies par la Chambre Contentieuse ci-dessus.

II.2.e. Quant au dommage

121. Dans ses conclusions en réponse, la défenderesse estime que le dommage du plaignant est tout à fait minime étant donné qu'il ne s'agit que de la réception de plusieurs emails « non-désirés ».

122. A cet égard, la Chambre Contentieuse souhaite rappeler que le droit à la protection des données est un droit fondamental de tout un chacun consacré par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le responsable du traitement n'a dès lors aucune compétence d'appréciation quant à l'ampleur de ce droit en fonction du prétendu faible impact de la violation, alors que le RGPD impose une obligation positive, comme par exemple la mention du responsable du traitement (article 13 du RGPD) ou la communication d'informations transparentes (article 12 du RGPD). La Cour d'appel de Bruxelles a précisé ce principe comme suit dans son arrêt du 9 octobre 2019, dans le cadre d'un litige dans lequel la personne concernée avait vainement demandé la rectification de ses données à caractère personnel :

*"Affirmer à présent (en 2019 !) que l'adaptation d'un programme informatique nécessiterait plusieurs mois et/ou un surcoût financier pour l'établissement bancaire, ne permet pas au [...] d'ignorer les droits de la personne concernée. Les droits qui sont attribués à la personne sont assimilables à des engagements de résultat dans le chef de celui qui traite les données à caractère personnel. On peut attendre d'un établissement bancaire qui fonctionne bien que – lorsqu'il utilise un programme informatique, il en utilise un qui répond aux normes actuelles, incluant le droit précité à une orthographe correcte du nom. Le droit de rectification est un droit fondamental. [...] La question de savoir si [...] des dommages découleraient de la mention erronée de son nom de famille n'est pas pertinente. Une telle condition n'est imposée ni par le RGPD, ni par la loi-cadre vie privée, ni par la LCA, et serait contraire à l'article 8, alinéa 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui cite le droit de rectification comme un élément de l'essence même du droit fondamental de tout un chacun à la protection de ses données à caractère personnel"*⁴⁶.

III. Quant aux violations et aux sanctions

⁴⁶ Cour d'appel de Bruxelles, Arrêt du 9 octobre 2019 (2019/AR/1006), p. 15 et s.

123. Aux termes de l'article 100 LCA, la Chambre Contentieuse a le pouvoir de:

- 1° classer la plainte sans suite;
- 2° ordonner le non-lieu;
- 3° prononcer une suspension du prononcé;
- 4° proposer une transaction;
- 5° formuler des avertissements ou des réprimandes;
- 6° ordonner de se conformer aux demandes de la personne concernée d'exercer ces 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 Etat 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.

124. En vertu des éléments exposés ci-dessus, la Chambre Contentieuse constate une violation de l'article 5.1.a *juncto* 6.1.f du RGPD, de l'article 12.1 *juncto* 14 du RGPD ainsi qu'une violation de l'article 12.2 du RGPD.

125. En conclusion de ce qui précède, et au vu de toutes les circonstances de l'espèce, la Chambre Contentieuse estime que la réprimande (soit le rappel à l'ordre visé à l'article 58.2.b du RGPD) est en l'espèce, la sanction effective, proportionnée et dissuasive qui s'impose à l'égard de la défenderesse.

126. De plus, elle ordonne à la défenderesse de mettre à jour sa politique de confidentialité afin de refléter sa qualification de responsable conjoint du traitement qui consiste à envoyer des emails aux décideurs de la pétition et d'informer ces derniers conformément aux articles 12.1 et 14 du RGPD et ce dans un délai de trois mois.

127. La Chambre Contentieuse a également constaté une violation de l'article 12.2 du RGPD. Elle ordonne à la défenderesse de mettre à jour la forme et le contenu des emails de manière à ce que l'exercice des droits des décideurs soit maintenant facilité dès la réception du premier email et ce dans un délai de trois mois. Etant donné que la défenderesse a, depuis l'envoi du premier email au plaignant, déjà modifié la forme et le contenu de ses emails, il lui appartient d'analyser la conformité de ceux-ci avec les exigences de la Chambre Contentieuse.

128. La Chambre Contentieuse ordonne également à la défenderesse de l'informer, documents probants à l'appui de la mise en conformité du traitement par rapport aux points ci-dessus et ce dans le même délai.

129. La Chambre Contentieuse estime que l'imposition d'une amende, qui est une sanction prévue à l'article 100. §1, 13° LCA et à l'article 58.2.i du RGPD, n'est pas appropriée en l'espèce. En effet, d'une part, une des questions principale du dossier concerne l'articulation entre deux libertés fondamentales : le droit de pétition et le droit à la protection des données à caractère personnel. L'équilibre entre ces deux libertés implique que le responsable du traitement doive effectuer une mise en balance des intérêts qui peut s'avérer délicate. La Chambre Contentieuse conclut qu'il n'est pas approprié dans ce cas spécifique d'imposer une amende financière pour sanctionner une appréciation qui pourrait différer de la sienne. La Chambre Contentieuse fait valoir que la publication nominative a également une conséquence dissuasive dans le chef de la défenderesse.

D'autre part, il ressort à plusieurs reprises du dossier que la défenderesse a adapté certaines fonctionnalités de sa plateforme dans le but d'assurer un meilleur respect des droits des personnes concernées. La Chambre Contentieuse estime plus judicieux dans ce cas de permettre à la défenderesse de démontrer que ces modifications répondent aux exigences qu'elle a développées dans cette décision, ou de lui laisser l'opportunité d'effectuer des modifications supplémentaires si besoin et d'en rendre compte à la Chambre Contentieuse.

IV. Publication de la décision

130. Vu l'importance de la transparence concernant le processus décisionnel de la Chambre Contentieuse et conformément à l'article 95, § 1er, 8° de la LCA, la présente décision est publiée sur le site Internet de l'Autorité de protection des données. Conformément à sa Politique de

publication des décisions de la Chambre Contentieuse⁴⁷, la Chambre Contentieuse peut décider de publier la décision avec ou sans les données d'identification des parties.

131. La Chambre Contentieuse a, dans sa lettre du 12 octobre 2021, expressément demandé aux parties de s'exprimer par écrit sur ce point. Dans ses conclusions, le plaignant s'est opposé à la publication de la décision contenant ses données d'identification. La défenderesse n'a pas fourni d'arguments quant au maintien ou non de ses données d'identification dans la publication de la décision.

132. La Chambre Contentieuse décide dès lors que le maintien des données d'identifications de la défenderesse se justifie pour des raisons d'intérêt public. En effet, comme la défenderesse l'indique elle-même dans ses conclusions additionnelles en réplique, « *Avec plus de 329 millions de membres à travers le monde, Change.org PBC est la plus grande plateforme mondiale permettant aux citoyens et organisations de démarrer, signer, et soutenir des pétitions sur des questions sociales et communautaires importantes. Change.org PBC permet à tout le monde, qu'il s'agisse de personnes physiques, d'associations ou d'organisations, de démarrer une pétition sur sa plateforme de manière totalement gratuite. Elle fournit ainsi aux citoyens un outil leur permettant d'exercer leur droit de pétition, reconnu dans la majorité des Etats démocratiques.* »⁴⁸

133. L'importance de la défenderesse et la place de sa plateforme dans la mise en œuvre du droit de pétition dans les démocraties contemporaines, font qu'une décision rendue contre elle revêt un intérêt public certain. Elle revêt un intérêt également pour tous les signataires et destinataires belges de pétitions gérées par la défenderesse. A ce titre, la Chambre Contentieuse note que pour la seule pétition litigieuse, il existe plus de 3.500 signataires et quatre décideurs qui ont tous une fonction à haute responsabilité publique. La Chambre Contentieuse considère que la manière dont la défenderesse traite les données personnelles est d'un intérêt général qui justifie que son identité soit maintenue.

134. En revanche, il n'apparaît pas que les données d'identification du plaignant soient nécessaires à la compréhension de la décision, raison pour laquelle la Chambre Contentieuse décide de les retirer.

⁴⁷ Disponible sur le site web de l'APD (<https://www.auditorprotectiondonnees.be/publications/politique-de-publication-des-decisions-de-la-chambre-contentieuse.pdf>)

⁴⁸ Conclusions additionnelles en réplique, p. 5.

PAR CES MOTIFS,

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

- En vertu de l'article 100, §1er, 9 de la LCA, d'ordonner la mise en conformité du traitement
- En vertu de l'article 100, §1er, 5 de la LCA, d'imposer une réprimande ;
- D'ordonner à la défenderesse d'informer, documents probants à l'appui, l'Autorité de protection des données (Chambre Contentieuse) de la suite réservée à la présente décision et ce dans le même délai. Cette communication peut se faire par e-mail adressé à l'adresse suivante (adresse de contact de la Chambre Contentieuse): litigationchamber@apd-gba.be.

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

(sé). Hielke Hijmans

Président de la Chambre Contentieuse