



Chambre Contentieuse

**Décision quant au fond 186/2022 du 19 décembre
2022**

Numéro de dossier : 2020-05826 et 2020-05390

Objet : envoi d'un e-mail à une liste de diffusion sans cacher les adresses des destinataires

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

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

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

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

Vu les pièces du dossier ;

A pris la décision suivante concernant :

Les plaignants : X1, et X2, ci-après "les plaignants" ;

La défenderesse : Autorité des services et marchés financiers (Financial Services and Markets Authority -FSMA-), dont le siège social est établi à rue du Congrès 12-14, 1000 Bruxelles, inscrite sous le numéro d'entreprise 0544.279.965, représentée par Me B. Martel et Me A. Van de Meulebroucke, ci-après : "la défenderesse".

I. Faits et procédure

1. Le 27 novembre 2020, M. X2 a introduit une plainte auprès de l'Autorité de protection des données contre la défenderesse, en y joignant comme annexe l'email faisant l'objet du litige ainsi qu'une réponse d'un de ses destinataires en format PDF. Trois jours plus tard, le 30 novembre 2020, il a introduit une seconde fois la même plainte, en y joignant une annexe légèrement différente (le même email litigieux mais dans un format différent). Le 1er décembre 2020, M. X1 a introduit une plainte contre la défenderesse auprès de l'Autorité de protection des données ayant pour objet le même email que celui reçu par M. X2.

L'objet des deux plaintes concerne l'envoi d'un email de rappel de paiement par la défenderesse aux plaignants le 23 novembre 2020 ainsi qu'à plusieurs centaines d'autres destinataires, avec les adresses emails visibles en CC (copie carbone), au lieu d'en CCI (copie carbone invisible).

2. Le 5 janvier 2021, la plainte de M. X1 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. Le 26 janvier 2021 la plainte de M. X2 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.
3. Le 8 février 2021, la Chambre décide que la plainte de M.X1 peut être traité sur le fond. M. X1 et la défenderesse sont informés par envoi recommandé des dispositions telles que reprises à l'article 95, § 2 ainsi qu'à l'article 98 de la LCA. Ils sont également informés, en vertu de l'article 99 de la LCA, des délais pour transmettre leurs conclusions. Le 22 février 2021 le lien et mot de passe vers la copie du dossier administratif est envoyé à la défenderesse, suite à demande en ce sens par celle-ci le 15 février 2021. Le 2 mars 2021, suite à la réception de la plainte de M. X2 par la Chambre Contentieuse ayant pour objet les mêmes faits contre la défenderesse, la Chambre Contentieuse informe les deux plaignants que pour des raisons d'économie et d'efficacité de la procédure, sauf objection de leur part, les deux plaintes seront jointes dans un seul dossier. Le 9 mars 2021 la défenderesse est informée de la jonction d'une deuxième plainte ayant pour objet les mêmes faits contre la défenderesse. A défaut d'objection des deux plaignants, le 11 mars 2021 une nouvelle invitation à conclure est transmise aux parties.

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 des plaignants au 14 mai 2021 et celle pour les conclusions en réplique de la défenderesse au 4 juin 2021.

4. Le 8 avril 2021, la défenderesse accepte de recevoir toutes les communications relatives à l'affaire par voie électronique et manifeste son intention de recourir à la possibilité d'être entendue, ce conformément à l'article 98 de la LCA, et demande une copie du dossier

administratif. Un rappel est envoyé par la défenderesse à cet effet le 15 avril 2021, ainsi que le 21 avril 2021. Une demande de report du délai de conclure de la défenderesse est aussi demandée dans ce dernier courrier. La défenderesse indique dans son email communiquant ses premières conclusions du 23 avril 2021 qu'elle n'a pas eu accès au dossier administratif avant l'envoi de ses premières conclusions, qu'elle dépose donc sous toute réserve et sans reconnaissance préjudiciable. La Chambre Contentieuse fait suite le 26 avril 2021 à la demande d'accès.

5. Le 17 et 21 mai, la défenderesse demande confirmation à la Chambre Contentieuse du fait que les plaignants n'ont pas déposé de conclusions. Dans son courrier du 21 mai 2021, la défenderesse demande également une nouvelle copie du dossier administratif. La Chambre Contentieuse confirme le 25 mai 2021 que les plaignants n'ont pas déposé de conclusions, et répond concernant le dossier administratif que celui-ci a été envoyé le 26 avril 2021, en renvoyant le lien. Le 31 mai 2021, la défenderesse redemande à la Chambre Contentieuse confirmation du fait qu'aucun nouveau document n'a été déposé au dossier administratif depuis leurs conclusions du 23 avril 2021, sans retour de la Chambre.
6. Le 23 avril 2021 la Chambre Contentieuse reçoit les conclusions en réponse de la part de la défenderesse.
7. La Chambre Contentieuse ne reçoit pas de conclusions en réplique de la part des plaignants.
8. Le 4 juin 2021, la Chambre Contentieuse reçoit les conclusions en réplique de la part de la défenderesse, soulevant les mêmes arguments et raisonnement juridique que les premières conclusions.
9. Le 20 septembre 2022, les parties sont informées du fait que l'audition aura lieu le 19 octobre 2022. Dans le même courrier, les parties sont invitées à s'exprimer par écrit quant aux articles 5.1.b) juncto 6.4 et 6.1. du RGPD, ainsi que 24 du RGPD. La défenderesse a fait usage de cette possibilité, en envoyant ses observations écrites à la Chambre Contentieuses et aux plaignants le 11 octobre 2022. Les plaignants n'ont pas fait suite à cette invitation à partager leurs observations écrites.
10. Le 19 octobre 2022, la défenderesse est entendue par la Chambre Contentieuse. Les plaignants ne sont pas présents à l'audition.
11. Le 5 décembre 2022, le procès-verbal de l'audition est soumis aux parties.
12. Le 12 décembre 2022, la Chambre Contentieuse reçoit de la défenderesse des remarques relatives au procès-verbal.

II. Motivation

13. Le fait à l'origine de la plainte dans le présent dossier constitue en l'envoi d'un email de rappel de paiement, le 23 novembre 2020, de la défenderesse à plusieurs centaines d'intermédiaires financiers inscrits sur ses registres, en copie carbone (CC) au lieu de copie carbone Invisible (CCI), rendant ainsi visible l'entièreté des destinataires. Les adresses email des plaignants, intermédiaires financiers inscrits à la FSMA, font partie des adresses ainsi rendues visibles à l'ensemble des destinataires.
14. La Chambre Contentieuse prend note notamment du fait que la défenderesse indique dans ses conclusions, dans la partie concernant les faits, les éléments suivants :
- l'envoi du courriel constitue « une erreur individuelle regrettable commise par un collaborateur de la FSMA, qui n'aurait évidemment pas dû se produire » ;¹
 - le courriel concerné ne contenait pas d'autre information que les adresses email des destinataires, ce qui ne constituerait souvent même pas une donnée à caractère personnel, ainsi que le message de rappel de paiement (sans même une mention d'un montant dû). La défenderesse ajoute que l'email ne contenait pas de données sensibles.
15. La défenderesse articule ses moyens en deux parties. Son premier moyen sur base sur la recevabilité de la plainte, en invoquant dans un premier temps la violation des droits de la défense (A), et dans un deuxième temps, la violation du devoir de minutie et du principe de motivation formelle et matérielle (B). Le deuxième moyen de la défenderesse concerne le « bien-fondé de la plainte et les suites à y donner »
16. La Chambre Contentieuse examine, dans un premier temps, les questions soulevées de procédure (tant dans le premier moyen de la défenderesse qu'à travers ses conclusions), avant dans un second temps d'aborder le fond du litige.

II.1. Quant à la procédure

II.1.1. Le premier moyen de la défenderesse sur la violation des droits de la défense

17. Dans la première partie de son premier moyen, la défenderesse soulève une violation des droits de la défense en indiquant qu'elle « ne peut déduire ni de la Plainte ni des courriers de l'APD (lire : les lettres invitant les parties à échanger des conclusions du 8/2/2021 et du 11/3/2021) quelles sont les dispositions légales applicables dont la violation serait invoquée et quels sont les droits que le plaignant croit pouvoir faire valoir contre le Défendeur. Le Défendeur se trouve donc dans l'impossibilité de répondre aux critiques soulevées dans le cadre de la plainte du 1e décembre 2020 ». (la Chambre Contentieuse souligne)

¹ p4, premières conclusions.

18. La Chambre Contentieuse ne peut suivre la défenderesse dans son affirmation qu'elle était dans l'impossibilité de répondre aux critiques soulevées dans les plaintes. Si la Chambre Contentieuse reconnaît que le dossier administratif a été transmis à la défenderesse le premier jour ouvrable suivant l'échéance pour le dépôt des premières conclusions, elle souligne que la défenderesse fait l'impasse sur d'autres éléments, qui sont pourtant à prendre en considération. Ainsi, le dossier administratif lui a été envoyé plus d'un mois avant l'échéance pour le dépôt de ses deuxièmes conclusions, qui formulent exactement les mêmes moyens et arguments juridiques que les premières conclusions, ce qui constitue une indication que la capacité de la défenderesse à se défendre n'a pas été affectée par l'envoi tardif du dossier administratif (juste après l'échéance pour l'introduction des premières conclusions). Par ailleurs, les deux lettres invitant à échanger des conclusions (celles du 8 février 2021, avant la jonction des plaintes, et celles du 8 mars 2021, après la jonction) reprennent le fait à l'origine des deux plaintes de façon claire, fait par ailleurs très simple (l'envoi de l'email à des centaines de destinataires en CC au lieu de CCI). Il ne peut donc être question de surprise dans le chef de la défenderesse quant aux infractions envisageables. Ce fait est aussi indiqué dans les deux plaintes. Par ailleurs, et à titre subsidiaire, la défenderesse reconnaît ce fait et admet qu'il s'agit d'une « une erreur individuelle regrettable commise par un collaborateur de la FSMA, qui n'aurait évidemment pas dû se produire ».
19. Par ailleurs, la défenderesse pointe aussi du doigt le fait que les plaignants ont directement introduit leur plainte à l'APD², sans avoir auparavant pris contact avec elle, alors que la Chambre Contentieuse estimerait dans sa note sur la position du plaignant³ qu'il est « utile que le plaignant cherche d'abord à contacter le responsable du traitement avant d'introduire une plainte ».
20. Or, dans le cas d'espèce, la Chambre Contentieuse fait valoir que dans la mesure où le courriel litigieux avait déjà été envoyé, une prise de contact avec la défenderesse antérieure au dépôt de sa plainte par les plaignants n'aurait pas permis de garantir le respect du droit à la protection des données de celui-ci.
21. En outre, une lecture attentive de ladite note sur la position du plaignant indique que ceci concerne l'exercice d'un droit au sens du chapitre 3 du RGPD (articles 12 à 22), et pas le non-respect d'une des obligations qui incombent au responsable de traitement dont celui-ci doit pouvoir démontrer le respect⁴. Bien que recommandé dans un certain nombre de cas, un

² Point 1.3, page 5 des conclusions en réponse de la défenderesse, du 23 avril 2021

³ Note de la Chambre Contentieuse sur la position du plaignant dans la procédure au sein de la Chambre Contentieuse, 15/2/2021

⁴ Note de la Chambre Contentieuse sur la position du plaignant dans la procédure au sein de la Chambre Contentieuse, 15/2/2021, p2 : « Si la plainte concerne l'exercice de droits, l'APD demande au plaignant potentiel d'exercer d'abord ses droits avant d'introduire une plainte. Si sa plainte concerne une autre question (par ex. le plaignant estime que ses données

contact préalable avec le responsable du traitement ne constitue pas une obligation dans le chef du plaignant et n'est pas utile dans tous les cas d'espèce.

22. La défenderesse reproche aussi que ce « n'est pas du tout clair pour le Défendeur quels sont les droits allégués que le Plaignant croit pouvoir faire valoir contre le Défendeur. La Plainte ne soutient en effet pas que des dispositions légales auraient été violées par le Défendeur ». Or, le même raisonnement que dans le paragraphe supra (19) s'applique, les plaignants ne fondent pas leur plainte sur un droit au sens du chapitre 3 du RGPD, mais bien sur la violation par la défenderesse d'une de ses obligations de responsable de traitement. C'est au responsable à démontrer, suivant le principe d'accountability, le respect par lui de ses obligations. Il ne peut donc être reproché aux plaignants de n'avoir pas mentionné dans leur plainte la ou les disposition(s) légale(s) concernant le ou les droit(s) qu'ils souhaitent faire valoir, au sens du Chapitre 3 du RGPD.
23. Par ailleurs, aucune disposition ne soumet un plaignant à indiquer dans la plainte la base légale qu'il ou elle soulève. L'article 60 de la LCA indique qu'« Une plainte est recevable lorsqu'elle est rédigée dans l'une des langues nationales ; contient un exposé des faits et les indications nécessaires pour identifier le traitement sur lequel elle porte, et relève de la compétence de l'Autorité de protection des données. ». C'est donc à tort que la défenderesse avance que les plaignants auraient dû indiquer la disposition légale qu'ils estiment violée dans leur plainte. Une autre approche serait contraire à la nature des plaintes elles-mêmes, prévue tant à l'article 77 du RGPD que dans la LCA. Dans cet esprit, le plan de Gestion de l'APD 2022 indique aussi que « Le droit de porter plainte auprès de l'APD est une alternative à un recours au juge civil ou administratif et doit rester aisé pour le citoyen. Le législateur n'a par exemple pas voulu que les parties soient toujours assistées d'un avocat.»
24. Par ailleurs, la défenderesse soulève que le courriel du Service de Première Ligne (SPL) à la Chambre Contentieuse déclarant la plainte recevable et la lui transférant « ne contient pas non plus de précisions sur les faits ou les prétendues infractions contre lesquelles le Défendeur doit se défendre ». Or, comme indiqué supra (point 32), cette "décision" du SPL peut se formaliser par un simple email du SPL à la Chambre Contentieuse, et il n'est nullement requis que ce courrier contienne des indications sur les faits ou les potentielles infractions.
25. La défenderesse soulève ensuite que la lettre de la Chambre Contentieuse aux parties du 11 mars 2021 (invitant les parties à conclure) ne lui a pas permis de comprendre « quelles sont les infractions présumées dont le défendeur serait accusé. La lettre ne contient aucune référence à un quelconque article de la législation sur la protection des données

sont traitées sans son consentement), il peut également être utile qu'il cherche d'abord à contacter le responsable du traitement avant d'introduire une plainte. »

personnelles, ni à la manière dont cette législation aurait été violée par le défendeur. » Elle indique aussi que ladite lettre n'indique pas « Quelles sont les sanctions possibles que le défendeur peut encourir ». A cet égard, comme indiqué supra (point 18), la Chambre Contentieuse estime que l'absence de l'indication de la (ou les) disposition.s potentiellement violée.s dans la lettre invitant à conclure n'a pas affecté la défenderesse dans sa capacité à se défendre. En effet, les deux lettres invitant à échanger des conclusions (du 8 février 2021, avant la jonction des plaintes, et du 8 mars 2021, après la jonction) reprennent le fait à l'origine des deux plaintes de façon claire (l'envoi de l'email à des centaines de destinataires en copie carbone au lieu de copie carbone invisible). Il ne peut donc être question de surprise dans le chef de la défenderesse quant aux infractions envisageables. Le fait est par ailleurs référé dans les deux plaintes.

26. Par ailleurs, la défenderesse reconnaît ce fait et admet qu'il s'agit d' « une erreur individuelle regrettable commise par un collaborateur de la FSMA, qui n'aurait évidemment pas dû se produire »⁵. Dans la mesure où la défenderesse reconnaît l'erreur (bien que sans la qualifier de manquement au RGPD), la Chambre Contentieuse s'interroge sur les arguments juridiques que les conseils de la défenderesse auraient pu faire valoir afin de contester le manquement aux obligations incombant au responsable de traitement suivant le RGPD, en particulier celles relatives à la sécurité des données à caractère personnel.
27. En ce qui concerne plus spécifiquement l'affirmation de la défenderesse que la lettre du 11 mars 2021 n'indique pas « les sanctions possibles que le Défendeur peut encourir », la Chambre Contentieuse rappelle qu'elle n'est pas tenue de communiquer sur la sanction envisagée, sauf – et ceci au stade finale de la procédure, après l'échange des conclusions et le cas échéant de l'audience- s'il s'agit d'une amende administrative, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (en tout état de cause puisque la défenderesse est une autorité publique). La Chambre Contentieuse estime qu'il irait par ailleurs contre toute logique qu'elle informe les parties de la sanction envisagée à l'entame de la procédure (*a fortiori* lors de l'envoi de la lettre invitant à conclure), dans la mesure où avant de décider d'une sanction, elle se doit d'analyser les conclusions des parties et de les entendre si une audience est demandée. La Cour des Marchés a par ailleurs clairement rappelé que la Chambre Contentieuse n'a pas d'obligation d'informer avant d'avoir entendu les parties les parties sur la sanction envisagée⁶ (sauf dans le cas d'une amende, ce qui n'est pas le cas en l'espèce). La Chambre Contentieuse indique par ailleurs que les sanctions possibles ont été reprises dans la lettre invitant les parties à échanger des conclusions (dans la note de bas de page n° 5). Enfin, si au stade de l'introduction du dossier la défenderesse souhaitait savoir quelles sont les sanctions possibles, tel qu'elle le formule dans ses conclusions, soit les différents outils de

⁵ p4 premières conclusions

⁶ Arrêt de la Cour des Marchés, 2021/AR/1044 du 1/12/2021, p25

sanctions dont dispose la Chambre Contentieuse sur base de la LCA, il lui était loisible de consulter la LCA (en particulier en son article 100).

28. Dans la seconde partie de son premier moyen, la défenderesse avance une violation du devoir de minutie et du principe de motivation formelle et matérielle.
29. Elle conclut à une violation du devoir de minutie au titre qu'elle n'aurait pas pu se défendre utilement dans ses conclusions car la ou les disposition.s légale.s qui a/ont été violée.s ne sont pas reprises dans la lettre du 11 mars 2021. La Chambre Contentieuse est d'avis que la défenderesse applique un raisonnement en cascade, fondé sur son argument supra selon lequel elle n'a pas été suffisamment informée des faits et des articles potentiellement violés pour pouvoir se défendre. La Chambre Contentieuse rappelle par ailleurs que les parties ont été invitées à s'exprimer par écrit quant à différents articles du RGPD (dont l'article 24) avant l'audition⁷, et que la défenderesse a fait usage de cette possibilité en envoyant ses observations écrites à la Chambre Contentieuses et aux plaignants le 11 octobre 2022. Aussi, dans la mesure où la prémisse sur laquelle se fonde la défenderesse dans son raisonnement a été adressée supra (voir points 18, 22, 23), et que la Chambre Contentieuse conclut, dans le cas d'espèce, au regard notamment du fait très simple constitutif de l'infraction au RGPD décrit dans ledit courrier et dans les plaintes, ainsi que du fait que la défenderesse reconnaît l'erreur commise, que la défenderesse a eu l'occasion d'être suffisamment informée pour pouvoir se défendre de façon utile dans ses conclusions. La Chambre Contentieuse conclut qu'il n'y a pas eu violation du devoir de minutie.
30. Aussi, la défenderesse continue son raisonnement en cascade en indiquant qu' « en l'absence de conclusions faites utilement par le Plaignant et en raison du fait que le Défendeur se voit dans l'incapacité d'exercer son droit de défense en raison de l'absence d'information quant à la qualification juridique des faits qui lui sont reprochés, la Chambre Contentieuse serait dans l'incapacité de prendre une décision motivée adéquatement sur le plan matériel et formel puisqu'elle ne disposerait pas de l'entièreté des informations nécessaires pour ce faire». De la même façon que dans le point supra, la Chambre Contentieuse conclut que la prémisse sur laquelle se base la défenderesse est erronée, et renvoie aux points 18, 22, 23. La Chambre Contentieuse relève par ailleurs qu'à l'inverse de ce qu'implique la défenderesse, aucune des parties n'est soumise à une obligation d'envoyer des conclusions dans le cadre de la procédure.

II.1.2. Autres questions de procédure soulevées par la défenderesse

⁷ La Chambre Contentieuse est d'avis que ceci est conforme au prescrit de l'arrêt de la Cour des Marchés 2022/8619 du 7 décembre 2022, p.27

31. Dans un point « 1.6 Antécédents procéduraux », la défenderesse soulève ensuite que la Chambre Contentieuse ne lui a pas communiqué la décision du SPL de déclarer recevable la plainte, ni celle de la Chambre Contentieuse de procéder à un examen quant au fond.
32. Or, ni la LCA ni le RGPD ne prévoient que la décision du SPL de déclarer la plainte recevable et de la transmettre la plainte à la Chambre Contentieuse doit être communiquée aux parties. Cette “décision” du SPL peut se formaliser par un simple email du SPL à la Chambre Contentieuse. De même, la Chambre Contentieuse n’est pas obligée de communiquer aux parties sa décision de traiter un dossier quant au fond. La Cour des Marchés rappelle en effet à ce sujet que *“Een administratieve vaststelling dat het dossier gereed is voor behandeling grieft de betrokkene niet nu deze zich tegen de klacht kan verdedigen. Deze feitelijke grieven zijn overigens hoe dan ook rechtgezet door het beroep/verhaal voor het Marktenhof”* (traduction libre: Une décision administrative indiquant que le dossier est prêt à être traité ne fait pas grief à l'individu concerné, dans la mesure où celui-ci peut se défendre contre la plainte. En tout état de cause, ces griefs factuels sont corrigés par l'appel devant la Cour du Marché).⁸
33. La défenderesse souligne par ailleurs que dans la mesure où, malgré ses demandes, le dossier administratif ne lui a été communiqué par la Chambre Contentieuse que le premier jour ouvrable après l’échéance du délai pour le dépôt de ses premières conclusions, elle les a déposées sous toute réserve et sans reconnaissance préjudicielle. Comme indiqué supra, la Chambre Contentieuse, n’a en effet que pu répondre à la demande d’accès au nouveau dossier administratif (un premier dossier avait été envoyé à la défenderesse avant que la deuxième plainte contre elle pour les mêmes faits ait été jointe au dossier déjà ouvert) le premier jour ouvrable suivant l’échéance (soit le 26 avril 2020). Néanmoins, au vu du fait que les conclusions en réplique de la défenderesse soulèvent exactement les mêmes arguments et raisonnement juridique que ses premières conclusions, il ne peut être conclu à un préjudice de ce fait pour la défenderesse.

II.2. Quant aux manquements au RGPD

34. La défenderesse dispose des adresses e-mails des plaignants en leur qualité d’intermédiaires en crédit hypothécaire et à la consommation, inscrits chez la défenderesse. La Chambre Contentieuse comprend des écrits de la défenderesse que cette dernière se fonde sur l’exécution de sa mission d’intérêt public comme base de licéité du traitement des adresses e-mails des plaignants, en tant qu’intermédiaires financiers inscrits chez elle. L’objet de la plainte ne concernant pas la base de licéité du traitement initial de ses données, et en l’absence de toute contestation, la Chambre Contentieuse n’examinera pas cet aspect

⁸ Cour des Marchés, 2021/AR/1044 du 1/12/2021- p. 24

et part du principe que pour l'obtention de ces données, comme l'indique la défenderesse, celle-ci se base sur l'article 6.1.e) du RGPD:

35. Comme indiqué supra, l'objet de la plainte porte sur l'envoi en CCI d'un e-mail par la défenderesse à plusieurs centaines de destinataires. Aussi, la défenderesse reconnaît que l'envoi du courriel litigieux constitue une « erreur individuelle regrettable commise par un collaborateur de la FSMA, qui n'aurait évidemment pas dû se produire »⁹. Elle indique parmi les mesures antérieures à l'envoi de l'e-mail litigieux qu'elle a désigné un DPO, premièrement, qu'elle dispose d'une politique interne de protection des données, consultable par les employés, deuxièmement, que ses employés disposent d'une fiche RGPD, troisièmement, que le règlement de travail prévoit des pénalités en cas de non-respect de la politique de protection des données, quatrièmement, que les collaborateurs du service concerné ont suivi une formation en protection des données en mai 2019, et, cinquièmement, que le principe des 4 yeux avant l'envoi des e-mails de masse existait déjà même s'il a été renforcé après l'envoi malheureux en question ici).
36. L'article 24.1 RGPD impose au responsable du traitement de mettre en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées, compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques, pour s'assurer et être en mesure de démontrer que le traitement est effectué conformément au RGPD. Ces mesures doivent en outre être réexaminées et actualisées si nécessaire. Cet article reflète le principe de « responsabilité », énoncé à l'article 5.2 du RGPD, selon lequel « le responsable du traitement est responsable du respect du paragraphe 1 (responsabilité) et est en mesure d'en apporter la preuve ». L'article 24.2 du RGPD dispose que, lorsqu'elles sont proportionnées par rapport aux activités de traitement, les mesures visées à l'article 24.1 du RGPD ci-dessous comprennent la mise en œuvre de politiques de protection des données appropriées par le responsable du traitement.
37. Le considérant 74 du RGPD ajoute qu'« il y a lieu d'instaurer la responsabilité du responsable du traitement pour tout traitement de données à caractère personnel qu'il effectue lui-même ou qui est réalisé pour son compte. Il importe, en particulier, que le responsable du traitement soit tenu de mettre en œuvre des mesures appropriées et effectives et soit à même de démontrer la conformité des activités de traitement avec le présent règlement, y compris l'efficacité des mesures. Ces mesures devraient tenir compte de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que du risque que celui-ci présente pour les droits et libertés des personnes physiques. »

⁹ p4 des premières conclusions de la défenderesse

38. Il incombe également au responsable du traitement, conformément aux articles 24 (responsabilité) et 25 du RGPD (protection des données dès la conception et par défaut), d'intégrer le respect nécessaire des règles du RGPD dans le design de ses traitements et dans ses procédures de façon effective (par exemple, s'assurer de la mise en œuvre efficace du principe des 4 yeux avant l'envoi de certains e-mails, particulièrement au vu de la qualité d'autorité administrative de la défenderesse ainsi qu'au vu du volume important de données qu'elle traite, et de la nature de ces données (notamment financières).
39. La survenance de l'incident constitué par l'envoi du courriel litigieux par un employé de la défenderesse, indique que les mesures techniques et organisationnelles (y compris le système des 4 yeux déjà en place au moment des faits) antérieures à l'envoi de l'email litigieux n'étaient pas appropriées (compte tenu notamment du volume important de données qu'elle traite et de la nature sensible de ces données financières). La défenderesse, en tant que responsable du traitement, n'a pas mis en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées pour s'assurer et être en mesure de démontrer que ledit traitement est effectué conformément au RGPD. Elle contrevient pour ce motif à l'article 24 et 25 du RGPD.

III. Quant aux mesures correctrices et sanctions

40. 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 ses droits;
 - 7° ordonner que l'intéressé soit informé du problème de sécurité;
 - 8° ordonner le gel, la limitation ou l'interdiction temporaire ou définitive du traitement;
 - 9° ordonner une mise en conformité du traitement;
- Décision quant au fond 80/2022 - 10/11
- 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.

41. La défenderesse indique que les plaintes devraient faire l'objet d'un classement sans suite, d'un non-lieu, ou que le prononcé devrait être suspendu compte tenu des circonstances atténuantes. Elle effectue à l'appui une comparaison avec une décision de la Chambre Contentieuse du 26 mars 2021 aboutissant à un classement sans suite car le plaignant n'avait pas soumis de preuve ni tenté d'exercer ses droits auprès du responsable de traitement avant d'introduire sa plainte. Plus spécifiquement, la défenderesse indique que le plaignant « ne fournit pas de preuves de violation de la législation sur la protection des données personnelles (voy. supra, point 32) et ne s'est pas adressé au Défendeur avant d'introduire une plainte devant la Chambre Contentieuse (voy. supra, point 33). En conséquence, le Défendeur estime que la Plainte devrait en l'espèce être classée sans suite. ». Or, les plaignants en l'espèce ont bien soumis la preuve de l'envoi en copie carbone visible de l'email de rappel de paiement de la défenderesse, à des centaines de destinataires. La défenderesse a par ailleurs reconnu l'erreur commise. Aussi, comme indiqué supra, les plaintes ne reposent pas sur une demande d'exercice d'un droit par les plaignants au sens du chapitre 3 du RGPD, (le droit d'accès n'avait pas été exercé avant l'introduction de la plainte dans la décision du 26 mars 2021) mais d'une violation d'une de ses obligations par la défenderesse en sa qualité de responsable de traitement. En cas de violation d'une obligation, c'est à la défenderesse de pouvoir démontrer son respect (voir sur ce raisonnement, nos développements supra n° 19 à 21). Ceci ressort clairement de la décision que la défenderesse cite¹⁰, et la Chambre Contentieuse s'interroge quant à la pertinence de cet argument dans la présente affaire.
42. Ensuite, la défenderesse estime que la Chambre Contentieuse devrait aussi ordonner le non-lieu ou prononcer la suspension du prononcé, en référence à une affaire « hautement comparable » dans laquelle ceci a été imposé par la Cour des Marchés le 27/1/2021. Elle ne développe cependant aucunement son raisonnement, et omet toute précision en termes de procédure indiquant la pertinence de la comparaison. Cet argument ne peut dès lors pas être analysé, ni retenu par conséquent. Aussi, la Chambre Contentieuse rappelle que chaque dossier fait l'objet d'une évaluation individuelle, en conformité avec le principe de motivation formelle et matérielle.

¹⁰ Décision 39/2021 du 26 mars 2021, point 10 : « L'exercice par la personne de son droit d'accès est une étape importante qui aurait pu apporter des réponses ou des clarifications à la plaignante, sans qu'une saisine de l'APD ne soit nécessaire. Dès lors, la Chambre Contentieuse estime qu'il n'est pas opportun d'examiner plus avant l'objet de la plainte, étant donné que le fonctionnement efficace des dispositions du RGPD n'a pas été pleinement mis à profit ».

43. La défenderesse indique aussi que le « niveau de dommage pour les personnes concernées est assez limité, si pas inexistant. Le Plaignant ne donne de toute façon pas la preuve qu'il aurait subi un quelconque dommage. ». La Chambre Contentieuse ne peut suivre la défenderesse dans cette argumentation. L'invocation de l'existence d'un dommage moral aux plaignants (intermédiaires financiers soucieux de leur réputation), dans la mesure où tous les destinataires de l'e-mail litigieux sont désormais au courant du retard de paiement, ressort clairement des plaintes.
44. Dans l'appréciation de la sanction et/ou de la mesure correctrice appropriée, la Chambre Contentieuse tient compte de ce la défenderesse a admis l'erreur humaine ayant causé le traitement litigieux. La Chambre Contentieuse a également égard aux mesures antérieures et postérieures à la survenance du fait litigieux mises en place par la défenderesse, dont le développement en 2022 par la FSMA d'un outil informatique automatisé pour l'envoi des rappels de paiement, permettant l'envoi de courriels personnels et évitant ainsi les courriels massifs, tel qu'expliqué par les conseils de la défenderesse durant l'audience du 19 octobre 2022. Ces mesures attestent de la bonne volonté de la défenderesse dans l'effort de mise en conformité aux exigences du RGPD. La Chambre Contentieuse prend également en compte les circonstances atténuantes entourant le traitement en question. A cet égard, la défenderesse relève parmi les circonstances atténuantes premièrement le fait qu'il s'agisse d'un incident humain et non technique¹¹ unique, que l'incident a été causé par négligence et pas délibérément (une erreur humaine malgré les processus mis en place par la défenderesse), et secondement les mesures prises par la défenderesse pour atténuer le dommage subi par les personnes concernées (envoi d'un courriel d'excuse demandant d'effacer l'email litigieux). Elle mentionne enfin le degré de coopération avec l'APD en vue de remédier à l'incident et d'en atténuer les éventuels effets négatifs (elle a notifié l'incident à l'APD dans les 72 heures), et les mesures mises en place pour éviter de nouveaux incidents.
45. La défenderesse énumère par ailleurs les mesures de précaution tant antérieures à l'envoi de l'email pour éviter ce genre d'« incident », que les mesures prises suite à l'envoi de l'email. La défenderesse souligne qu'elle envoie des courriels massifs à un grand nombre de destinataires chaque année (plus de 20.000 e-mails auraient été envoyés en une année uniquement par le service concerné). Elle avance que le fait que ces envois aient été effectués pendant des années sans incidents est dû en partie aux mesures de protection des données qu'elle a mis en place.
46. Parmi ces mesures générales et antérieures à l'envoi du courriel litigieux, la défenderesse relève la nomination d'un DPO, sa politique interne de protection des données, son règlement du travail sanctionnant de mesures disciplinaires toute violation des principes de

¹¹ Ce que les conseils de la défenderesse confirment dans leurs courriers du 12 décembre 2022 contenant leurs remarques sur le PV de l'audition du 19 octobre 2022

protection des données. Elle précise que le principe de quatre yeux (c'est-à-dire la vérification par deux employés avant l'envoi d'un courriel que celui-ci suit bien les instructions d'envoi) existait déjà pour les envois massifs de courriels.

47. En ce qui concerne les mesures prises après l'envoi de l'email litigieux, la défenderesse indique qu'elle a pris toutes les mesures possibles pour en limiter les conséquences, et pour éviter que ceci ne se répète. Ainsi, tous les services compétents (y compris le Conseil de direction) ont été impliqués dans l'enquête ouverte suite à l'incident, et un email d'excuse signé par un membre du Conseil de direction demandant d'effacer l'email a été envoyé à tous les destinataires de l'email (en CCI) le jour même. Par ailleurs, le lendemain (soit le 24 novembre 2020) la défenderesse a notifié une fuite de données à l'APD. Elle a aussi depuis lors formalisé « le principe de quatre yeux » par un formulaire spécifique dans lequel deux collaborateurs doivent vérifier et indiquer spécifiquement en cochant une case dédiée à cet effet si les destinataires sont tous mis en CCI, avant que l'email ne puisse être envoyé.
48. Dans ces circonstances, eu égard au fait que la défenderesse traite des volumes importants de données à caractère personnel de nature financière et donc sensible, ainsi qu'au principe de responsabilité (article 24 du RGPD) et de protection des données dès la conception et par défaut (article 25 du RGPD) dans son chef, la Chambre contentieuse décide de prononcer une réprimande à l'encontre de la défenderesse conformément à l'article 100 § 1, 5° de la LCA.

IV. Publication de la décision

49. Vu l'importance de la transparence concernant le processus décisionnel de la Chambre Contentieuse, la présente décision est publiée sur le site Internet de l'Autorité de protection des données.
50. Les données d'identification des plaignants sont pseudonymisées, à la suite de leur demande en ce sens et dans la mesure où leur révélation, en tant que particuliers n'a pas d'impact sur la présente décision. A l'inverse, l'identité de la défenderesse, en sa qualité d'autorité administrative, traitant par ailleurs un volume important de données à caractère personnel de nature financière et donc sensible, n'est pas pseudonymisée. Ceci est justifié par l'intérêt public de la présente décision dans le contexte du rôle d'exemple de la défenderesse en tant que service public, d'une part, et par l'inévitable ré-identification de la défenderesse en le cas de pseudonymisation, d'autre part.
51. La Chambre renvoi par ailleurs à l'article 9 § 6 de la loi du 16 octobre 2022 visant la création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des

jugements et modifiant la procédure d'assises relative à la récusation des jurés¹², sur base duquel les données d'identification des personnes physiques doivent être pseudonymisées. A l'inverse, celles des personnes morales ne le sont pas.

PAR CES MOTIFS,

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

- En vertu de l'article 100 § 1, 5° de la LCA, formule une réprimande

Conformément à l'article 108, § 1 de la LCA, un recours contre cette décision peut être introduit, dans un délai de trente jours à compter de sa notification, auprès de la Cour des Marchés (cour d'appel de Bruxelles), avec l'Autorité de protection des données comme partie défenderesse.

Un tel recours peut être introduit au moyen d'une requête interlocutoire qui doit contenir les informations énumérées à l'article 1034ter du Code judiciaire¹³. La requête interlocutoire doit être

¹² Article 9 § 6 alinéa 5-6 de la Loi du 16 octobre 2022 visant la création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements et modifiant la procédure d'assises relative à la récusation des jurés

« A l'article 782 du Code judiciaire, remplacé par l'article 8, les modifications suivantes sont apportées:

(...)

5° le paragraphe 5, alinéa 1er, est complété par un 4° rédigé comme suit:

"4° les jugements pseudonymisés visés aux articles 782bis et 1109 et aux articles 163, 176, 190, 209, 337 et 346 du Code d'instruction criminelle, et tout jugement dont la juridiction qui l'a rendu ordonne qu'il doit être publié sous forme pseudonymisée via le Registre central.";

6° dans le paragraphe 5, cinq alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 2 et 3:

"Préalablement à l'enregistrement d'un jugement dans le Registre central en vue de sa conservation comme donnée visée à l'alinéa 1er, 4°, les données suivantes sont pseudonymisées au sens de l'article 4, 5), du 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, ceci conformément aux standards techniques et pratiques en vigueur au moment de la pseudonymisation:

1° les données d'identité des personnes physiques mentionnées dans le jugement, à l'exception des données d'identité des magistrats, des membres du greffe et des avocats;

2° tout élément du jugement permettant d'identifier directement ou indirectement les personnes physiques mentionnées dans le jugement, à l'exception des magistrats, des membres du greffe et des avocats, dans les limites de la lisibilité et de la compréhension du jugement;

3° par dérogation aux 1° et 2°, sur décision du chef de corps de la juridiction après avis du ministère public, lorsque sa diffusion est de nature à porter atteinte à la sécurité des magistrats, des membres du greffe, des avocats ou de leur entourage, les données d'identité de ces personnes mentionnées dans le jugement ainsi que, dans les limites de sa lisibilité et de sa compréhension, tout élément du jugement permettant d'identifier directement ou indirectement ces personnes;

4° par dérogation aux 1° et 2°, les données d'identité des magistrats, des membres du greffe et des avocats mentionnées dans le jugement qui concerne des affaires pénales relatives aux infractions visées aux articles 137 à 141ter, 324bis et 324ter du Code pénal, ainsi que, dans les limites de sa lisibilité et de sa compréhension, tout élément du jugement permettant d'identifier directement ou indirectement ces personnes. »

¹³ La requête contient à peine de nullité:

- 1° l'indication des jour, mois et an;
- 2° les nom, prénom, domicile du requérant, ainsi que, le cas échéant, ses qualités et son numéro de registre national ou numéro d'entreprise;
- 3° les nom, prénom, domicile et, le cas échéant, la qualité de la personne à convoquer;

déposée au greffe de la Cour des Marchés conformément à l'article 1034^{quinquies} du C. jud.¹⁴, ou via le système d'information e-Deposit du Ministère de la Justice (article 32ter du C. jud.).

(sé). Hielke HIJMANS

Président de la Chambre Contentieuse

4° l'objet et l'exposé sommaire des moyens de la demande;

5° l'indication du juge qui est saisi de la demande;

6° la signature du requérant ou de son avocat.

¹⁴ La requête, accompagnée de son annexe, est envoyée, en autant d'exemplaires qu'il y a de parties en cause, par lettre recommandée au greffier de la juridiction ou déposée au greffe.