



Chambre Contentieuse

Décision 74/2024 du 16 mai 2024

Numéro de dossier : DOS-2024-00641

Objet : Plainte relative à une collecte illicite de données à caractère personnel ainsi que de spamming dans le cadre des élections.

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

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

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

Vu la Loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel*, ci-après « LTD » ;

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

Vu les pièces du dossier ;

A pris la décision suivante concernant :

Le plaignant : Monsieur X, ci-après « le plaignant » ;

La défenderesse : Monsieur Y, ci-après « le défendeur ».

I. Faits et procédure

1. Le 5 avril 2024, le plaignant a introduit une plainte auprès de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'APD ») à l'encontre de la partie défenderesse, Mr. Y (ci-après « la partie défenderesse » ou « la défenderesse »).
2. L'objet de la plainte concerne une collecte illicite de données à caractère personnel ainsi qu'une communication de marketing non-sollicitée.
3. Le 30 janvier 2024, le plaignant reçoit un mail de la défenderesse, candidat aux élections régionales de juin 2024, visant à faire la promotion de son programme.
4. Le 3 février 2024, le plaignant répond en indiquant les provisions de droit belge interdisant les pratiques de spam politique et son droit de refuser ou de retirer son consentement à l'utilisation de ses données en vertu de l'article 13 du RGPD, y compris le droit de ne pas recevoir de communications non-sollicitées. Le même jour, le plaignant exerce son droit d'accès conformément à l'article 15 du RGPD et demande la source et/ou la méthode par laquelle la défenderesse a collecté les données à caractère personnel du plaignant.
5. Le 5 février 2024, la défenderesse répond à la demande d'accès du plaignant en expliquant que ses données à caractère personnel devaient sans doute déjà être dans son carnet d'adresse mail. Elle ajoute qu'il est également possible que des amis lui aient donné ses coordonnées.
6. Le 22 février 2024, la plainte a été déclarée recevable par le Service de Première Ligne (ci-après « SPL ») sur la base des articles 58 et 60 de la LCA^[1] et la plainte a été transmise à la Chambre Contentieuse en vertu de l'article 62, § 1^{er} de la LCA^[2].

II. Motivation

7. La Chambre Contentieuse constate que les griefs du plaignant portent d'une part, (a) sur le traitement illicite de ses données, notamment l'utilisation de son adresse électronique à des fins de propagande électorale ; et d'autre part (b) sur l'exercice de son droit d'accès afin de découvrir la source des données utilisées.
8. Premièrement, conformément à l'**article 6.1.a) du RGPD**, un traitement de données à caractère personnel est licite si « *la personne concernée a consenti au traitement de ses données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques ; (...)* ». **L'article 13.1 de la**

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

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

Directive 2002/58/CE¹ (ci-après, « Directive e-Privacy »), applicable en sa qualité de *Lex Specialis*, précise que « l'utilisation (...) de courrier électronique à des fins de prospection directe ne peut être autorisée que si elle vise des abonnés ayant donné leur consentement préalable. »

9. De surcroît, dans sa **Recommandation 01/2020**², l'APD explique que le marketing direct comprend également la promotion des objectifs et idéaux de toute organisation, y compris politique³. La **Note dans le cadre des élections 2024**⁴ (ci-après, « Note 2024 ») précise quant à elle qu'« il ne peut subsister aucun doute quant au fait que la diffusion ciblée de propagande politique sur la base de données à caractère personnel d'électeurs doit être considérée comme du « marketing direct » au sens du terme de prospection dans le RGPD et la Directive e-Privacy. »⁵
10. En l'espèce, la Chambre Contentieuse constate que le plaignant n'a pas donné son consentement au traitement de ses données à caractère personnel, notamment son adresse électronique personnelle, à des fins de marketing direct. En conséquence, la défenderesse pourrait avoir méconnu l'article 6.1.a) du RGPD *juncto* l'article 13.1 de la Directive e-Privacy tel qu'interprété par la Recommandation 01/2020 et précisé par la Note 2024, en envoyant un courriel électronique dans le but de faire du marketing direct de son programme électoral.
11. À titre exhaustif, la Chambre Contentieuse examine une base légale que la défenderesse pourrait invoquer à savoir **l'article 6.1.f) du RGPD**. Ce dernier prévoit qu'un traitement de données à caractère personnel est licite s'il « est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement (...), à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée (...) ». Le **Considérant 47 du RGPD** précise que « le traitement de données à caractère personnel à des fins de prospection **peut être considéré comme étant réalisé pour répondre à un intérêt légitime.** ».
12. L'APD rappelle dans sa **Note 2024** que « l'envoi de messages électroniques sur l'ordinateur de la personne concernée étant particulièrement intrusif, les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée pèsent en principe plus lourd dans la balance que les intérêts légitimes du responsable du traitement. L'envoi de messages électronique n'est donc admissible que si la personne concernée donne au préalable son consentement en vue d'un tel

¹ Article 13.1 de la Directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.

² Recommandation 01/2020 du 17 janvier 2020 relative au traitements de données à caractère personnel à des fins de marketing direct. Disponible : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-01-2020.pdf>

³ *Ibid.*, point 13.

⁴ Note sur le traitement des données dans le cadre des élections (2024). Disponible : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/note-sur-le-traitement-des-donnees-dans-le-cadre-des-elections.pdf>

⁵ *Ibid.*, p.2.

traitement de ses données à caractère personnel. Il est en effet légitime que l'électeur doive d'abord donner au préalable son consentement avant qu'une telle communication à des fins de marketing direct puisse lui être adressée.»⁶

13. En l'espèce, la Chambre Contentieuse estime nécessaire d'établir la licéité du traitement sous l'angle de l'article 6.1.f) du RGPD. La CJUE a déclaré dans son arrêt *Rigas*, que cet article prévoit trois conditions cumulatives ; « *premièrement, la poursuite d'un intérêt légitime par le responsable du traitement (...), 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 libertés fondamentaux de la personne concernée par la protection des données ne prévalent pas.*⁷ ». Il s'agit d'appliquer ces trois conditions afin de déterminer si le traitement des données opéré par la défenderesse dans cette situation est licite dans le sens de l'article 6.1.f) du RGPD.
14. Quant à la première condition de légitimité de l'intérêt, l'EDPB précise qu'il doit être licite, suffisamment spécifique et doit représenter un intérêt réel et actuel.⁸ L'intérêt de la promotion d'un programme électoral trouve son fondement dans les lois électorales belges. Il est en effet prévu par le droit belge que les candidats aux élections électorales peuvent faire la promotion de leur programme à travers des communications.⁹ L'intérêt est licite. De plus, sur base des informations à dispositions, la Chambre Contentieuse décrit l'intérêt de la défenderesse comme tel : envoi de communication marketing direct à des fins de promotions de programme électoral pour les élections régionales de juin 2024. Il peut donc être inféré que l'intérêt de la défenderesse est suffisamment spécifique et qu'il représente un intérêt réel et actuel. La défenderesse poursuit un intérêt légitime.
15. Quant à la deuxième condition de la nécessité du traitement pour la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi, il est important de rappeler que « *les dérogations et les restrictions au principe de protection des données à caractère personnel doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire* »¹⁰. A cette fin, il est nécessaire d'établir si des moyens moins invasifs auraient pu être utilisés par la défenderesse pour atteindre l'intérêt légitime poursuivi. La promotion d'un programme électoral peut être fait à travers des flyers déposés dans les boîtes postales des citoyens. Cette pratique est courante en période d'élection. Bien que le dépôt de flyer puisse demander un effort supplémentaire, le caractère nettement moins invasif que cela

⁶ *Ibid.*, p.19.

⁷ CJUE Arrêt du 4 mai 2017, *Riga satiksme*, C-13/16 ECLI:EU:C:2017:336, para 28, et CJUE, Arrêt du 7 décembre 2023, Affaires jointes C-26/22 et C-64/22, *Schufa*, ECLI:EU:C:2023:958, para. 74.

⁸ EDPB Opinion 06/2014 sur la notion d'intérêt légitime du responsable de traitement sous l'article 7 de la Directive 95/46/EC, p.24.

⁹ A ce propos, voir le site élections.brussels et plus particulièrement : <https://elections.brussels/reglementation-de-campagne>.

¹⁰ CJUE C-13/16 *Rigas Satiksme*, point 30 ; CJUE C-92/09 et C-93/09 *Volker und Markis Schecke et Eifert*, EU:C:2010:662, point 86 ; et CJUE C-473/12, *IPI*, EU:C:2013:715, point 39.

représente prévaut sur l'effort à fournir. Le marketing direct opéré par la défenderesse n'est donc pas strictement nécessaire pour la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi, à savoir la promotion de son programme électoral.

16. Quant au troisième critère de mise en balance des libertés et droits fondamentaux. Les conditions du triple test de CJUE sont cumulatives, le manquement du second critère rend d'ores et déjà la poursuite de l'intérêt légitime de la défenderesse potentiellement illicite au sens de l'article 6.1.f) du RGPD. Au vu du caractère intrusif et pas strictement nécessaire du marketing direct de la défenderesse, la Chambre Contentieuse n'estime pas important d'effectuer cet exercice de pondération. De plus, il est précisé dans la Note 2024 que « *la présence de motifs légitimes impérieux pour le traitement dans le chef de partis politiques ou de candidats, est jugée ne pas être remplie dans le cadre de l'envoi de messages personnalisés par courrier électronique ou par SMS car il n'existe pas d'équilibre entre les intérêts légitimes du responsable du traitement de traiter des données à caractère personnel à des fins de marketing direct et celui de la personne concernée de ne pas être dérangée.*¹¹ ».
17. En conclusion, la Chambre Contentieuse estime que la défenderesse pourrait avoir commis une potentielle violation de **l'article 6 du RGPD** en traitant de manière illicite les données personnelles du plaignant à des fins de propagande électorale, sans disposer d'une base légale appropriée.
18. Deuxièmement, il convient de rappeler que selon **l'article 5.1.a) juncto l'article 12.1 du RGPD**, toute personne concernée a le droit de recevoir des informations concernant l'origine de ses données personnelles. Ces informations doivent être fournies de manière concise, transparente, compréhensible, et aisément accessible, en des termes clairs et simples.
19. Il ressort des pièces du dossier que la défenderesse pourrait avoir méconnu **l'article 5.1.a) juncto l'article 12.1 du RGPD** en ayant transmis des informations vagues et imprécises relative à la source des données à caractère personnel du plaignant. En effet, les termes utilisés dans la réponse de la défenderesse sont peu précis, indiquant que les données du plaignant « [...] [avaient] dû être repris dans un mail collectif concernant une soirée, une activité, un évènement ou une demande de cadeau commun » et qu'il est également possible que « certains amis [lui aient] également envoyé des adresses d'amis dont ils pensaient pouvoir être intéressés ». ¹²

¹¹ Note 2024, p.19.

¹² Les annexes de la plainte déposées le 5 avril 2024.

20. Au vu des manquements potentiels observés ci-dessus, la Chambre Contentieuse rappelle les règles d'applications concernant le traitement de données à caractère personnel dans le cadre des élections.
21. Premièrement, la promotion d'activités d'associations et de fondations à caractère politique à travers d'une communication sollicitée ou non-sollicitée adressée directement à une ou plusieurs personnes physiques, par n'importe quel moyen, impliquant le traitement de données à caractère personnel constitue du « marketing direct » comme entendu par le RGPD et la Directive e-Privacy¹³. Afin d'émettre de telles communications, le **consentement** de la/les personne(s) concernée(s) pour la finalité de recevoir ces communications sera nécessaire (cf. points 7 à 10 de la présente décision). Il est néanmoins licite d'effectuer une propagande électorale papier en utilisant les listes des électeurs, comme prévu par les lois électorales et sous réserve de certaines conditions.¹⁴
22. Deuxièmement, la Chambre Contentieuse rappelle l'importance du **principe de finalité** exigeant que les données à caractère personnel soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne soient pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ses finalités¹⁵. Elle rappelle ici ses décisions 10/2019, 11/2019 et 39/2020 dans lesquelles elle a jugé incompatible et enfreignant le RGPD la réutilisation de listes électorales, de clients ou de citoyens concernés par un projet d'urbanisme pour de la prospection quant à un programme électoral dans le cadre des élections de 2018¹⁶.
23. Troisièmement, la Chambre Contentieuse rappelle les conditions inhérente au **principe de transparence**¹⁷. Le responsable de traitement doit communiquer à la personne concernée, entre autres, les informations suivantes relative au traitement des données à caractère personnel; les raisons du traitement, la base légale sur laquelle le traitement est fondé, l'identité du responsable de traitement (nom, prénom, adresse mail et adresse postale), l'origine des données ainsi que l'existence du droit à l'information (cf. point 11 de la présente décision), d'accès, de rectification et d'opposition. Ces informations doivent être transmises si les données à caractère personnel sont transmises par la personne concernée ainsi que si elles ne sont pas collectées auprès d'elle¹⁸.
24. Quatrièmement, la Chambre Contentieuse rappelle la possibilité de transmettre une liste des électeurs à un **sous-traitant**, sollicité pour réaliser une campagne électorale au nom d'un parti

¹³ Article 13.1 de la Directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques. Voir aussi : Note (2024), p.19.

¹⁴ Note 2024, p.11.

¹⁵ Articles 5.1.b) et 6.4 du RGPD.

¹⁶ Décision 39/2020 du 28 juillet 2020 ; Décision 11/2019 du 25 novembre 2019 ; et Décision 10/2019 du 25 novembre 2019.

¹⁷ Articles 5.1.b), 12.1, 13 et 14 du RGPD. voir aussi : CEPD Déclaration 2/2019 sur l'utilisation des données à caractère personnel dans le cadre de campagnes politiques, p.2.

¹⁸ *Ibid.*

politique ou d'un candidat, ainsi que de la nécessité d'établir préalablement une relation contractuelle avec ce sous-traitant garantissant notamment des mesures techniques et organisationnelles suffisantes pour assurer la sécurité des données à caractère personnel.¹⁹

25. Dernièrement, la Chambre Contentieuse rappelle que lorsqu'une personne concernée exerce son **droit d'opposition** au traitement de données à caractère personnel à des fins de marketing, inclus la promotion d'un programme électoral tel que détaillé ci-dessus, les données ne peuvent plus être traitées pour ces finalités et le traitement doit par conséquent cesser²⁰.
26. La Chambre Contentieuse estime que sur base des faits susmentionnés, il y a lieu de conclure que la défenderesse peut avoir commis une violation des dispositions du RGPD, ce qui justifie qu'en l'occurrence, l'on procède à la prise d'une décision conformément à l'article 95, §1^{er}, ° 4 de la LCA, plus précisément l'adoption d'une **décision d'avertissement**, et ce en particulier vu des violations potentielles des articles 5.1.a), 6.1.a) et f) et 12.1 du RGPD et article 13.1 de la Directive e-Privacy.
27. La présente décision *prima facie* prise par la Chambre Contentieuse conformément à l'article 95 de la LCA sur la base de la plainte introduite par le plaignant, dans le cadre de la « *procédure préalable à la décision de fond* » et pas une décision sur le fond de la Chambre Contentieuse au sens de l'article 100 de la LCA²¹.
28. La présente décision a pour but d'informer la défenderesse, présumée responsable du traitement, du fait que celle-ci peut avoir commis une violation des dispositions du RGPD, afin de lui permettre d'encore se conformer aux dispositions précitées.
29. Si toutefois la défenderesse n'est pas d'accord avec le contenu de la présente décision *prima facie* et estime qu'elle peut faire valoir des arguments factuels et/ou juridiques qui pourraient conduire à une autre décision, elle peut adresser à la Chambre Contentieuse une demande de traitement sur le fond de l'affaire via l'adresse e-mail litigationchambre@apd-gba.be, et ce dans le délai de 30 jours après la notification de la présente décision. Le cas échéant, l'exécution de la présente décision est suspendue pendant la période susmentionnée.
30. En cas de poursuite du traitement de l'affaire sur le fond, en vertu des article 98, 2° et 3° *juncto* l'article 99 de la LCA, la Chambre Contentieuse invitera les parties à introduire leurs conclusions et à joindre au dossier toutes les pièces qu'elles jugent utiles. Le cas échéant, la présente décision est suspendue pour la durée de la procédure de recours.

¹⁹ Article 28.1 et 28.3 du RGPD. Voir aussi : EDPS Opinion 3/2018 sur la manipulation en ligne et les données à caractère personnel, p.16

²⁰ Article 21.2 du RGPD.

²¹ Section 3, Sous-section 2 de la LCA (article 94 à 97 inclus).

31. Dans une optique de transparence, la Chambre Contentieuse souligne enfin qu'un traitement de l'affaire sur le fond peut conduire à l'imposition des mesures mentionnées à l'article 100 de la LCA²².

III. Publication de la décision

20. 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. Toutefois, il n'est pas nécessaire à cette fin que les données d'identification des parties soient directement communiquées.

PAR CES MOTIFS,

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

- en vertu de l'**article 58.2.a) du RGPD** et de l'**article 95, §1^{er}, 4^o de la LCA**, de formuler un avertissement à la défenderesse.

La Chambre Contentieuse rappelle que si la défenderesse n'est pas d'accord avec le contenu de la présente décision *prima facie* et estime qu'elle peut faire valoir des arguments factuels et/ou juridiques qui pourraient conduire à une autre décision, elle peut, d'une part, adresser à la Chambre Contentieuse une demande de traitement sur le fond de l'affaire via l'adresse e-mail

²² Art. 100. §1er. La chambre contentieuse a le pouvoir de

- 1° classer la plainte sans suite ;
- 2° ordonner le non-lieu ;
- 3° prononcer la suspension du prononcé ;
- 4° proposer une transaction ;
- 5° formuler des avertissements et des réprimandes ;
- 6° ordonner de se conformer aux demandes de la personne concernée d'exercer ses droits ;
- 7° ordonner que l'intéressé soit informé du problème de sécurité ;
- 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.

litigationchamber@apd-gba.be, et ce dans le délai de 30 jours après la notification de la présente décision. Le cas échéant, l'exécution de la présente décision est suspendue pendant la période susmentionnée.

Et, d'autre part, la défenderesse peut introduire un recours contre cette décision conformément à l'article 108, § 1 de la LCA, dans un délai de 30 jours à compter de sa notification, auprès de la Cour des Marchés (cour d'appel de Bruxelles), avec l'Autorité de protection des données comme partie défenderesse. Un tel recours peut être introduit au moyen d'une requête interlocutoire qui doit contenir les informations énumérées à l'article 1034^{ter}²³ du Code judiciaire. La requête interlocutoire doit être déposée au greffe de la Cour des Marchés conformément à l'article 1034^{quinquies}²⁴ du C. jud., ou via le système d'information e-Deposit du Ministère de la Justice (article 32^{ter} du C. jud.).

(sé). Hielke HIJMANS

Président de la Chambre Contentieuse

²³ 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;
- 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.

²⁴ 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.