



Chambre Contentieuse

Décision 89/2023 du 28 juin 2023

Numéro de dossier : DOS-2023-00930

Objet : refus d'une demande d'accès portant sur l'identité de l'employé ayant consulté les données

La Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données, constituée de monsieur Hielke Hijmans, président;

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,X2,X3, ci-après « le plaignant » ;

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

I. Faits et procédure

1. L'objet de la plainte concerne la consultation des dossiers de Registre national des trois plaignants par la défenderesse et le refus de cette dernière de donner suite à leur demande de connaître l'identité de la personne ayant consulté les dossiers, ainsi que la finalité des consultations

Les trois plaignants sont domiciliés à la même adresse et introduisent, par le biais de leur avocat, une seule plainte en leurs noms. Les plaignants avancent que leurs dossiers de Registre national ont été consultés vingt-cinq fois par la défenderesse. Ils indiquent n'avoir jamais eu affaire à cette dernière et suspectent que les consultations aient été réalisées à des fins privées. Les plaignants ont à deux reprises, le 5 octobre et le 2 novembre 2022, demandé l'identité de la partie défenderesse ayant effectué les consultations. Cette dernière a refusé d'accéder à cette demande par courrier le 16 novembre 2022 en invoquant la protection des données à caractère personnel.

2. Le 2 mars 2023, les plaignants introduisent une plainte auprès de l'Autorité de protection des données contre la défenderesse.
3. Le 28 février 2023, la plainte est déclarée recevable par le Service de Première Ligne sur la base des articles 58 et 60 de la LCA¹ et la plainte est transmise à la Chambre Contentieuse en vertu de l'article 62, § 1^{er} de la LCA².
4. En application de l'article 95 § 2, 3^o de la LCA ainsi que l'article 47 du règlement d'ordre intérieur de l'APD, une copie du dossier peut être demandée par les parties. Si l'une des parties souhaite faire usage de la possibilité de consulter le dossier, celle-ci est tenue de s'adresser au secrétariat de la Chambre contentieuse, de préférence via l'adresse litigationchamber@apd-gba.be.

II. Motivation

II.a. L'objet de la plainte

Quant aux consultations des dossiers du Registre national

5. La plainte fait état de vingt-cinq consultations des dossiers du Registre national des plaignants par la défenderesse. Les copies des consultations fournies au titre de preuves dans la plainte démontrent l'existence de quinze consultations par la défenderesse. Onze de ces consultations concernent Monsieur X2, une concerne Madame X3. Il ne peut être

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.

déterminé avec clarté à qui se réfèrent les trois dernières consultations. Le nom de Monsieur X1 n'apparaît à aucun moment dans les documents présentés.

6. La Chambre Contentieuse considère qu'il est établi que la défenderesse a consulté le dossier du Registre national d'au moins deux des plaignants, et ce à plusieurs reprises. Elle juge ces constatations suffisantes pour pouvoir examiner l'affaire.

Quant aux demandes des plaignants

7. La Chambre Contentieuse ne dispose pas de copies des demandes d'accès des plaignants auprès de la défenderesse, celles-ci n'ayant pas été jointes à la plainte. La défenderesse fait cependant référence dans sa réponse datée du 16 novembre 2022, à deux courriers des plaignants datés des 5 octobre et 2 novembre 2022. Dans leur plainte introduite auprès de l'APD, les plaignants semblent indiquer que ces demandes portaient spécifiquement sur l'identité de l'agent ayant consulté leurs dossiers. Ceci semble ressortir également de la réponse de la partie défenderesse.
8. Bien que le contenu des demandes des plaignants ne lui soit pas directement parvenu, la Chambre Contentieuse considère comme établi que les plaignants ont envoyé deux demandes à la défenderesse et que celles-ci portaient, à tout le moins, sur l'identité de l'agent ayant consulté leurs dossiers.
9. La Chambre Contentieuse constate que dans leur plainte, les plaignants indiquent vouloir obtenir l'identité de l'agent ayant consulté leurs dossiers, mais également les motifs des consultations. La Chambre Contentieuse se penchera donc sur ces deux aspects de la demande.

II.b. Décision

Droit applicable

10. Les articles 15.1 et 15.3 du RGPD prévoient notamment que la personne concernée peut demander à accéder aux données la concernant et en obtenir une copie. L'article 15.4 précise que « *le droit d'obtenir une copie visé au paragraphe 3 ne porte pas atteinte aux droits et libertés d'autrui* ».

L'article 15.1.a) du RGPD établit que la personne concernée peut s'adresser au responsable de traitement afin d'obtenir la finalité du traitement de ses données.

11. En vertu de l'article 12.3 du RGPD, le responsable de traitement dispose d'un délai maximal d'un mois à compter de la demande d'accès pour fournir une réponse. Ce délai peut, sous conditions, être prolongé de deux mois supplémentaires.

12. Par ailleurs en sa qualité de responsable de traitement, la défenderesse est tenue de mettre en œuvre les principes de protection des données et doit être en mesure de démontrer que ceux-ci sont respectés (principe de responsabilité – article 5.2. du RGPD). Ceci inclut le principe de sécurité repris à l'article 5.1.f) et qui est désormais érigé dans le RGPD au même rang que les principes fondamentaux de licéité, transparence, loyauté.
13. Les obligations des responsables de traitement quant à la sécurité des traitements sont établies aux articles 32 et suivants du RGPD. Bien que la journalisation ne soit pas expressément mentionnée dans le RGPD, la tenue d'un journal des log files constitue une mesure technique et organisationnelle envisagée dans l'article 32 RGPD. Cette pratique a par ailleurs été consacrée par le législateur qui a intégré cette obligation dans l'article 17 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques³.⁴ L'alinéa 1^{er} de cet article prévoit que « *chaque autorité publique [...] ayant obtenu l'autorisation d'accéder aux informations du Registre national des personnes physiques doit être en mesure de pouvoir justifier les consultations effectuées[...]. A cet effet, afin d'assurer la traçabilité des consultations, chaque utilisateur tient un registre des consultations* ». Cet article contient également un alinéa 2 formulé comme suit :

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

Application au cas d'espèce

14. En l'espèce, il ressort de la plainte que les plaignants exercent leur droit d'accès à propos de l'identité de la personne ayant consulté leurs dossiers de Registre national et de la finalité des consultations. La Chambre Contentieuse examinera tout d'abord ce dernier point avant de se pencher sur l'accès à l'identité de la personne ayant consulté les dossiers.
15. Comme établi préalablement (voir point 13), l'article 17 de la loi du 8 août 1983 impose à chaque autorité publique ayant obtenu l'autorisation d'accéder aux informations du Registre national des personnes physiques, ce qui est le cas de la défenderesse, de tenir un journal de log files comprenant notamment les motifs de la consultation. La défenderesse

³ Loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques. Disponible sur https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1983080836&table_name=loi

⁴ Pour plus de détails, la Chambre Contentieuse renvoie notamment vers sa décision 129/2021 du 26 Novembre 2021, § 33 et s. Disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n-129-2021.pdf>

a donc l'obligation d'enregistrer la finalité de chacune des consultations des dossiers du Registre national qu'elle effectue.

16. L'article 15.1.a) du RGPD permet à toute personne concernée d'obtenir la finalité du traitement de ses données. Bien qu'il ne ressorte pas clairement du dossier que les plaignants aient sollicité cette information à la partie défenderesse lors de leur demandes, ils expriment leur volonté d'obtenir cette information dans la plainte elle-même. Une fois informée de cette demande, **la défenderesse est donc dans l'obligation de fournir aux plaignants la finalité (les motifs) des consultations de leurs dossiers du Registre national.** Cette obligation porte sur les motifs de toutes les consultations des dossiers de Monsieur X2 et Madame X3 (dont l'existence est supportée par les pièces du dossier). Elle s'applique également aux éventuelles consultations du dossier de monsieur X1.
17. Les demandes que les plaignants ont adressé à la défenderesse portaient également sur l'identité de la personne ayant consulté leurs dossiers. Les plaignants suspectent que ces consultations aient été effectuées à des fins strictement privées, dans le cadre d'une procédure en séparation et en liquidation. La défenderesse a refusé de donner suite à cette demande en invoquant le droit à la protection des données à caractère personnel.
18. Comme indiqué préalablement (point 13), la défenderesse est soumise à une obligation légale de tenir un registre de consultations qui contient, entre autres, l'identité de la personne ayant consulté les données, ainsi que les motifs de la consultation. Pour la Chambre Contentieuse, la question posée est de savoir si, en vertu du droit d'accès prévu à l'article 15.1 du RGPD, une personne concernée dispose d'un droit à demander l'identité de la personne ayant consulté ses données.
19. Cette question a été très récemment tranchée par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-579/21⁵. Dans celle-ci, la Cour arrive aux conclusions suivantes :

*« Il résulte des considérations qui précèdent que l'article 15, paragraphe 1, du RGPD doit être interprété en ce sens que les informations relatives à des opérations de consultation des données à caractère personnel d'une personne, portant sur les dates et les finalités de ces opérations, constituent des informations que cette personne a le droit d'obtenir du responsable du traitement en vertu de cette disposition. En revanche, ladite disposition ne consacre pas un tel droit **s'agissant des informations relatives à l'identité des salariés dudit responsable ayant procédé à ces opérations sous son autorité et conformément à ses instructions**⁶, à moins que ces informations soient indispensables pour permettre à la*

⁵ C.J.U.E., 22 juin 2023, J.M., c. Apulaistietosuojavaltuutettu et Pankki S, C-579/21. Disponible sur : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274867&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=337778>

⁶ C'est la Chambre Contentieuse qui surligne.

personne concernée d'exercer effectivement les droits qui lui sont conférés par ce règlement et à condition qu'il soit tenu compte des droits et des libertés de ces salariés.⁷

20. La Cour explicite son raisonnement de la manière suivante :

« [...] à supposer que la communication des informations relatives à l'identité des salariés du responsable du traitement à la personne concernée par le traitement soit nécessaire à cette dernière pour s'assurer de la licéité du traitement de ses données à caractère personnel, elle est néanmoins susceptible de porter atteinte aux droits et aux libertés de ces salariés.

Dans ces conditions, en cas de conflit entre, d'une part, l'exercice d'un droit d'accès assurant l'effet utile des droits reconnus par le RGPD à la personne concernée et, d'autre part, les droits ou les libertés d'autrui, il y a lieu de mettre en balance les droits et les libertés en question. Dans la mesure du possible, il convient de choisir des modalités qui ne portent pas atteinte aux droits ou aux libertés d'autrui, en tenant compte du fait que ces considérations ne doivent pas « aboutir à refuser toute communication d'informations à la personne concernée », ainsi qu'il ressort du considérant 63 du RGPD (voir, en ce sens, arrêt du 4 mai 2023, Österreichische Datenschutzbehörde et CRIF, C-487/21, EU:C:2023:369, point 44).»⁸

[...] si la personne concernée devait considérer que les informations communiquées par le responsable du traitement sont insuffisantes pour lui permettre de dissiper les doutes qu'elle éprouve quant à la licéité du traitement dont ont fait l'objet ses données à caractère personnel, elle dispose, sur le fondement de l'article 77, paragraphe 1, du RGPD, du droit de saisir l'autorité de contrôle d'une réclamation, cette autorité détenant le pouvoir, en vertu de l'article 58, paragraphe 1, sous a), de ce règlement, de demander au responsable du traitement de lui communiquer toute information dont elle a besoin pour examiner la réclamation de la personne concernée.»⁹

21. La Chambre Contentieuse tire deux enseignements de cet arrêt. Tout d'abord, une personne concernée ne peut de prime abord avoir accès à l'identité des salariés ayant consulté ses données sous l'autorité de leur employeur en suivant ces instructions. Elle doit cependant fournir à la personne concernée des informations pertinentes qui doivent lui permettre de s'assurer de la licéité du traitement. Dans l'hypothèse où les informations fournies seraient insuffisantes pour ce faire, la personne concernée peut se tourner vers l'autorité de contrôle, qui pourra effectuer les vérifications nécessaires.

⁷ Ibid, §83.

⁸ Ibid, §§ 79-80.

⁹ Ibid, §82.

22. A contrario, la Chambre Contentieuse comprend de cet arrêt, que lorsque les employés ayant consulté les données de la personne concernée le font pour des finalités qui leurs sont propres (c'est-à-dire qui ne respectent pas les instructions de l'employeur et ne sont pas effectuées sous son autorité), alors la personne concernée doit pouvoir accéder à l'identité de la personne concernée, à moins que ne prévalent tout de même les droits et libertés des salariés. Il ressort en effet de l'arrêt de la Cour, que la protection de l'identité de l'employé ayant agi sous l'autorité de son employeur est supérieure à celle de l'employé ayant consulté les données pour des finalités propres.
23. La Chambre Contentieuse constate que la position de la Cour conforte sa position préalablement exprimée¹⁰. Elle estime en effet que lorsqu'un employé ayant accès aux données du Registre national dans le cadre de ses fonctions les consulte sous l'autorité et conformément à aux instructions de son employeur, c'est ce dernier qui est responsable du traitement. En revanche, l'employé qui consulte des données du Registre national à des fins non-autorisées, acquiert la qualification de responsable de traitement indépendant de son employeur. L'employeur n'est considéré responsable de traitement que pour les consultations opérées par ses employés dans le cadre de leurs fonctions et suivant ses instructions.
24. Pour la Chambre Contentieuse, cette question est donc intimement liée aux motifs de consultation des données. Comme établi au point 15, la défenderesse est tenue d'enregistrer la finalité (motifs) de chacune des consultations des dossiers du Registre national et de la fournir à la personne concernée lorsque celle-ci en fait la demande. S'il apparaît, lors de la demande d'une personne concernée, que la consultation a été effectuée par l'employé en ne respectant pas les instructions de l'employeur (c'est-à-dire pour une finalité privée ou non-autorisée), alors cet employé acquiert la qualité de responsable de traitement indépendant de son employeur.
25. Ceci n'exclut cependant pas que les droits et libertés de l'employé puissent prendre le pas sur le droit d'accès de la personne concernée. En effet, la Chambre Contentieuse n'exclut par exemple pas qu'une balance des intérêts doivent être faite entre les droits de la personne concernée et les droits de l'employé. Il appartient en premier lieu au responsable de traitement, avec l'appui éventuel de son délégué à la protection des données, de déterminer si des éléments additionnels peuvent venir justifier un refus de dévoiler l'identité de l'agent. De surcroît, une personne concernée se voyant notifier ce refus reste libre de saisir l'APD, afin que celle-ci puisse vérifier du bien-fondé de celui-ci.
26. Par conséquent, afin de déterminer si l'identité de l'employé peut être divulguée ou non, l'employeur doit dans un premier temps examiner la finalité de la consultation du dossier du

¹⁰ Chambre Contentieuse, décision 52 2023 du 8 mai 2023. Disponible sur : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/ordonnance-n-52-2023.pdf>

Registre national afin qu'elle détermine si la consultation a été effectuée sous son autorité et dans le respect de ses instructions. En l'espèce, il ne ressort pas du courrier envoyé par la défenderesse le 16 novembre 2022, que celle-ci ait procédé à une vérification de la finalité de la consultation. Elle ne pouvait donc invoquer la protection des données à caractère personnel de l'agent, sans avoir effectué au préalable une vérification des motifs des consultations et en avoir rendu-compte aux plaignants qui exerçaient leur droit d'accès.

27. La Chambre Contentieuse estime que sur la 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, elle procède à la prise d'une décision conformément à l'article 95, § 1er, 5° de la LCA, plus précisément, d'ordonner de se conformer à la demande des plaignants d'exercer leurs droit d'accès (article 15.1 du RGPD) en ce qui concerne la finalité des consultations de leurs dossiers du Registre national, en particulier vu :

- Qu'en vertu de l'article 17 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, le responsable de traitement doit être en mesure de pouvoir justifier les consultations effectuées, de fournir la finalité des consultations et d'identifier la personne ayant procédé à la consultation;
- Les preuves apportées par les plaignants qui démontrent qu'il y a bien eu consultation des dossiers de Registre national d'au moins deux d'entre eux ;
- La plainte introduite auprès de l'APD précise que les plaignants souhaitent connaître les motifs des consultations de leurs dossiers du Registre national.

28. Par ailleurs, le courrier envoyé par la défenderesse le 16 novembre 2022, démontre que les plaignants ont exercé leur droit d'accès quant à l'identité de l'agent ayant consulté les données et que celui-ci a été refusé par la défenderesse.

Sur ce point, la Chambre Contentieuse estime qu'il appartient à la défenderesse d'effectuer l'analyse décrite aux points 21-22 et 24-26 et de fournir aux plaignants les informations jugées pertinentes suite à cette analyse.

Conformément aux enseignements de la Cour décrits ci-dessus (§20-23), chacun des plaignants peut décider de saisir à nouveau l'APD s'il estime que la réponse fournie ne permet pas de dissiper ses doutes.

29. La présente décision est une décision *prima facie* prise par la Chambre Contentieuse conformément à l'article 95 de la LCA sur la base de la plainte introduite par le plaignant/la

plaignante, dans le cadre de la « *procédure préalable à la décision de fond* »¹¹ et pas une décision sur le fond de la Chambre Contentieuse au sens de l'article 100 de la LCA.

30. 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.
31. 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 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.
32. En cas de poursuite du traitement de l'affaire sur le fond, en vertu des articles 98, 2° et 3° *juncto* l'article 99 de la LCA, la Chambre Contentieuse invitera les parties à introduire leurs conclusions et à joindre au dossier toutes les pièces qu'elles jugent utiles. Le cas échéant, la présente décision est définitivement suspendue.
33. 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 LCA¹².

III. Publication de la décision

34. 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

¹¹ Section 3, Sous-section 2 de la LCA (articles 94 à 97 inclus).

¹² Art. 100. §1^{er}. La chambre contentieuse a le pouvoir de

- 1° classer la plainte sans suite;
- 2° ordonner le non-lieu;
- 3° prononcer la suspension du prononcé;
- 4° proposer une transaction;
- 5° formuler des avertissements et des réprimandes;
- 6° ordonner de se conformer aux demandes de la personne concernée d'exercer ses droits;
- 7° ordonner que l'intéressé soit informé du problème de sécurité;
- 8° ordonner le gel, la limitation ou l'interdiction temporaire ou définitive du traitement;
- 9° ordonner une mise en conformité du traitement;
- 10° ordonner la rectification, la restriction ou l'effacement des données et la notification de celles-ci aux récipiendaires des données;
- 11° ordonner le retrait de l'agrément des organismes de certification;
- 12° donner des astreintes;
- 13° donner des amendes administratives;
- 14° ordonner la suspension des flux transfrontières de données vers un autre État ou un organisme international;
- 15° transmettre le dossier au parquet du Procureur du Roi de Bruxelles, qui l'informe des suites données au dossier;
- 16° décider au cas par cas de publier ses décisions sur le site internet de l'Autorité de protection des données.

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.c)** du RGPD et de l'article **95, § 1er, 5°** de la LCA, d'ordonner à la défenderesse de se conformer aux demandes des personnes concernées d'exercer leurs droits, plus précisément leurs droit d'accès (article 15.1 du RGPD) au sujet de la finalité des consultations de leurs dossiers du Registre national, et ce dans le délai de 30 jours à dater de la notification de la présente décision ;
- d'ordonner à la défenderesse d'informer par e-mail l'Autorité de protection des données (Chambre Contentieuse) de la suite qui est donnée à cette décision, dans le même délai, via l'adresse e-mail litigationchamber@apd-gba.be ; et
- si la défenderesse ne se conforme pas en temps utile à ce qui lui est demandé ci-dessus, de traiter d'office l'affaire sur le fond, conformément aux **articles 98 e.s.** de la LCA.

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 1034^{ter} du Code judiciaire¹³. La requête interlocutoire doit être

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;
- 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.

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 32^{ter} du C. jud.).

(sé). Hielke HIJMANS

Président de la Chambre Contentieuse

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.