

**Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur
l'issue de l'enquête n° [...] menée auprès de l'Administration communale de [...]**

Délibération n° 2FR/2024 du 21 mai 2024

La Commission nationale pour la protection des données siégeant en formation restreinte, composée de Madame Tine A. Larsen, présidente, et de Messieurs Thierry Lallemand et Marc Lemmer, commissaires ;

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 ;

Vu la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, notamment son article 41 ;

Vu le règlement d'ordre intérieur de la Commission nationale pour la protection des données adopté par décision n°07AD/2024 en date du 23 février 2024, notamment son article 10.2 ;

Vu le règlement de la Commission nationale pour la protection des données relatif à la procédure d'enquête adopté par décision n°08AD/2024 en date du 23 février 2024, notamment son article 9 ;

Considérant ce qui suit :



I. Faits et procédure

1. En date du 10 mars 2020, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après : la « CNPD » ou la « Commission nationale ») a été saisie d'une réclamation de Madame X (ci-après : la « réclamante » ou « la personne concernée ») concernant une mesure de surveillance via un système de vidéosurveillance en raison de laquelle son licenciement avec effet immédiat aurait été prononcé. Dans ce contexte, la réclamante a signalé à la CNPD des violations potentielles des dispositions 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 (ci-après : le « RGPD »).

2. Dans le cadre de l'instruction de la réclamation, l'Administration communale de [...] a précisé qu'un système de vidéosurveillance avait été installé à l'extérieur de l'ensemble des bâtiments communaux en 2013 « *dans le but de garantir une certaine sécurité tant pour les employés que pour les usagers des infrastructures* »¹. Sur demande², l'Administration communale de [...] a confirmé avoir consulté les images de vidéosurveillance « *afin de qualifier les fautes graves de la manière la plus précise possible* »³.

3. Lors de sa séance de délibération du 7 juillet 2023, la Commission nationale siégeant en formation plénière a décidé d'ouvrir une enquête auprès de l'Administration communale de [...], sise à [...], L-[...] (ci-après : le « contrôlé »), sur base de l'article 38 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après : la « loi du 1^{er} août 2018 ») et de désigner Monsieur Alain Herrmann comme chef d'enquête.

4. Ladite décision a précisé que l'enquête menée par la Commission nationale avait pour objet de contrôler dans le cadre de la réclamation n° [...] l'application et le respect par l'Administration communale de [...] des dispositions du RGPD, de la loi du 1^{er} août 2018 et des textes légaux prévoyant des dispositions spécifiques en matière de protection des données à caractère personnel, et plus particulièrement celles relatives à la finalité du traitement litigieux (vidéosurveillance)⁴.

¹ Cf. Pièce n° 4 de la communication des griefs ; Courrier du contrôlé du 22 mars 2021.

² Cf. Pièce n° 5 de la communication des griefs.

³ Cf. Pièce n° 6 de la communication des griefs ; Courrier du contrôlé du 20 février 2023, avant-dernier paragraphe.

⁴ Cf. Délibération n° [...] du 7 juillet 2023.

5. Le contrôlé a été informé de l'ouverture de l'enquête à son égard par courrier du chef d'enquête en date du 8 août 2023⁵. Ce moment est référencé ultérieurement dans cette décision comme « début de l'enquête ».

6. Le courrier précité était accompagné du document intitulé « Constats initiaux » exposant les constats initiaux réalisés par les agents de la CNPD sur base des pièces collectées dans le cadre de la réclamation et versées à la présente enquête (ci-après : les « constats initiaux »). Le chef d'enquête a offert la faculté au contrôlé de « *contester les faits repris dans les constats initiaux, ou faire part de [ses] éventuelles remarques, précisions ou ajouts* » pour le 15 septembre 2023 au plus tard. Le contrôlé n'a pas répondu au courrier précité.

7. A l'issue de son instruction, le chef d'enquête a notifié au contrôlé en date du 10 janvier 2024 une communication des griefs (ci-après : la « communication des griefs ») soulevant le manquement qu'il estimait constitué en l'espèce par rapport aux exigences prescrites par l'article 5.1.b) du RGPD (principe de limitation des finalités relatif au traitement des données à caractère personnel) pour ce qui concerne la personne concernée.

8. Le chef d'enquête a proposé à la Commission nationale siégeant en formation restreinte (ci-après : la « Formation Restreinte ») d'adopter quatre mesures correctrices différentes.

9. La faculté de formuler ses observations écrites sur la communication des griefs a été offerte au contrôlé. Ce dernier n'a pas communiqué d'observations au chef d'enquête.

10. Le 22 février 2024, le chef d'enquête a transmis le dossier à la Formation Restreinte en vue d'une prise de décision quant à l'issue de l'enquête.

11. La présidente de la Formation Restreinte a informé le contrôlé par courrier en date du 27 février 2024 que son affaire serait inscrite à la séance de la Formation Restreinte du 18 avril 2024 et qu'il lui était loisible d'y être entendu.

12. Le contrôlé n'a pas répondu à cette invitation et il n'a pas assisté à la séance de la Formation Restreinte.

⁵ Courrier du chef d'enquête au contrôlé du 8 août 2023.

13. Lors de cette séance, le chef d'enquête a exposé ses observations orales à l'appui de ses observations écrites et a répondu aux questions posées par la Formation Restreinte.

14. La décision de la Formation Restreinte sur l'issue de l'enquête se basera :

- sur les traitements effectués par le contrôlé dans le cadre de la réclamation susmentionnée et contrôlés par les agents de la CNPD ; et
- sur les dispositions légales et réglementaires prises en compte par le chef d'enquête dans sa communication des griefs.

II. En droit

II.1. Sur les motifs de la décision

A. Sur le manquement lié au principe de limitation des finalités

1. Sur les principes

15. L'article 5.1.b) du RGPD dispose que les données à caractère personnel doivent être « *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités; [...] (limitation des finalités); [...]* ».

16. Dans un contexte de vidéosurveillance, le Comité européen de la protection des données (ci-après : le « CEPD ») a précisé qu'avant l'utilisation d'un dispositif vidéo « *les finalités du traitement doivent être spécifiées en détail [article 5, paragraphe 1, point b)]. La vidéosurveillance peut avoir de nombreux objectifs, tels que la protection des biens et autres actifs, [...]. Il y a lieu de documenter ces objectifs de surveillance par écrit (article 5, paragraphe 2) et de les préciser pour chaque caméra de surveillance utilisée* »⁶.

17. Plus généralement, le CEPD a explicité dans ses lignes directrices 4/2019 relatives à l'article 25 (Protection des données dès la conception et protection des données par défaut) qu'« *[e]n cas de traitement ultérieur, le responsable du traitement doit d'abord veiller à ce que les finalités de ce traitement ultérieur soient compatibles avec les finalités*

⁶ Lignes directrices 3/2019 sur le traitement des données à caractère personnel par des dispositifs vidéo, version 2.0 adoptées le 29 janvier 2020, point 15.

originales et concevoir celui-ci en conséquence. La compatibilité ou non d'une nouvelle finalité doit être appréciée au regard des critères énoncés à l'article 6, paragraphe 4 »⁷.

18. L'article 6.4 de l'RGPD prévoit que « [l]orsque le traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées n'est pas fondé sur le consentement de la personne concernée ou sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1, le responsable du traitement, afin de déterminer si le traitement à une autre fin est compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées, tient compte, entre autres:

a) de l'existence éventuelle d'un lien entre les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé ;

b) du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier en ce qui concerne la relation entre les personnes concernées et le responsable du traitement ;

c) de la nature des données à caractère personnel, en particulier si le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel, en vertu de l'article 9, ou si des données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions sont traitées, en vertu de l'article 10 ;

d) des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour les personnes concernées ;

e) de l'existence de garanties appropriées, qui peuvent comprendre le chiffrement ou la pseudonymisation ».

2. En l'espèce

19. Il ressort des constats initiaux des agents de la CNPD

- qu'en 2013 le contrôlé a mis en place un système de vidéosurveillance situé à l'extérieur de l'ensemble des bâtiments communaux et que la CNPD

⁷ Lignes directrices 4/2019 du CEPD relatives à l'article 25 - Protection des données dès la conception et protection des données par défaut, version 2.0 adoptées le 20 octobre 2020, point 71.

avait autorisé le système de vidéosurveillance par le biais de l'autorisation n° [...] ⁸ ;

- que par courrier du 4 novembre 2020, la CNPD a attiré l'attention du contrôlé sur le caractère disproportionné de la surveillance des salariés sur leur lieu de travail via un mécanisme de vidéosurveillance, ainsi que sur les finalités autorisées dans le cadre de l'autorisation n° [...] ⁹;
- que le contrôlé a confirmé par courrier du 22 mars 2021 que le système de vidéosurveillance a été mis en place dans le but de garantir la sécurité tant des employés que des usagers de la structure ¹⁰ ;
- que la CNPD a demandé au contrôlé par courrier du 21 février 2022 de confirmer ou infirmer si les images du système de vidéosurveillance avaient été utilisées pour soutenir les faits quant aux heures des arrivées et des départs de la personne concernée ¹¹ ; et
- que dans son courrier du 20 février 2023, le contrôlé a confirmé avoir consulté les images de vidéosurveillance dans le but de qualifier les fautes graves de la manière la plus précise possible en indiquant qu' « *indépendamment de la législation relative à la protection des données, le droit du travail exige que la lettre de licenciement doit indiquer de manière précise la ou les fautes graves reprochées au salarié, afin d'éviter que le licenciement en question en soit déclaré abusif par le tribunal compétent* » ¹².

20. Le chef d'enquête a pris acte que les constats initiaux n'ont pas fait l'objet d'observations ou de contestation de la part du contrôlé.

21. Il a relevé dans la communication des griefs que le contrôlé a indiqué (dans le cadre de l'instruction de la réclamation n° [...]) que le système de vidéosurveillance avait « *pour finalité de garantir une certaine sécurité tant pour les employés de la commune que pour les usagers des infrastructures, tout en précisant que le système de surveillance n'a pas*

⁸ Constats initiaux, constat 3.

⁹ Constats initiaux, constat 4.

¹⁰ Constats initiaux, constat 5.

¹¹ Constats initiaux, constat 6.

¹² Constats initiaux, constat 7.

été mis en place afin de contrôler le personnel communal (Pièce n° 4) »¹³ et il a rappelé que le contrôlé « est en aveu d'avoir utilisé les images issues de la vidéosurveillance pour établir de manière précise les fautes graves de la Réclamante afin de justifier son licenciement avec effet immédiat (Pièce n° 6) »¹⁴.

22. A cette fin, le chef d'enquête a estimé que « les données à caractère personnel initialement collectées et traitées dans le cadre de la vidéosurveillance pour une finalité déterminée, explicite et légitime, à savoir la sécurité des usagers des infrastructures communales et des employés de la commune, ont ensuite été traitées pour une finalité différente »¹⁵. Il a été d'avis que « les images de la vidéosurveillance collectées par le [c]ontrôlé ont été traitées pour la réalisation d'un traitement ultérieur, à savoir la motivation du licenciement avec effet immédiat de la Réclamante ».

23. Il a également expliqué que le contrôlé aurait pu être autorisé à effectuer un traitement ultérieur des images de la vidéosurveillance pour d'autres finalités mais uniquement si ce traitement ultérieur reposait sur le consentement de la personne concernée ou si le traitement ultérieur était compatible avec les finalités initiales conformément aux articles 5.1.b) et 6.4 du RGPD. Comme, d'une part, le contrôlé n'avait pas obtenu au préalable le consentement de la personne concernée, et que d'autre part, le traitement ultérieur n'était pas compatible avec les finalités initiales, il a retenu que les conditions posées par ces articles précités n'étaient pas remplies¹⁶.

24. Le chef d'enquête a donc considéré que le contrôlé avait utilisé les images de la vidéosurveillance pour une finalité incompatible avec les finalités pour lesquelles il pouvait légitimement les traiter et que le contrôlé avait donc violé son obligation découlant de l'article 5.1.b) du RGPD¹⁷.

25. La Formation Restreinte constate tout d'abord que les finalités énoncées dans l'autorisation de la CNPD n° [...] du [...] délivrée à la demande du contrôlé en matière de vidéosurveillance étaient les suivantes :

- « de sécuriser les accès aux bâtiments de la requérante ;
- d'assurer la sécurité du personnel, des visiteurs, des enfants, etc. ;

¹³ Point 23 de la communication des griefs.

¹⁴ Point 25 de la communication des griefs.

¹⁵ Point 26 de la communication des griefs.

¹⁶ Points 28 à 30 de la communication des griefs.

¹⁷ Points 31 et 32 de la communication des griefs.

- de détecter et d'identifier des comportements potentiellement suspects ou dangereux susceptibles de provoquer des accidents ou incidents ;
- de repérer avec précision l'origine d'un incident ;
- de protéger les biens (bâtiment, installations, etc.) ;
- d'organiser et d'encadrer une évacuation rapide des personnes en cas d'accident ;
- de pouvoir alerter en temps utile les services de secours, d'incendie ou des forces de l'ordre ainsi que de faciliter leur intervention »¹⁸.

Elle précise également que déjà à l'époque, la CNPD a délivré l'autorisation susmentionnée sous réserve que « les caméras ne doivent pas servir à observer les performances et le comportement des membres du personnel de la requérante en dehors des finalités sur lesquelles est fondée la présente autorisation »¹⁹.

26. Elle rappelle que les salariés ont en principe le droit de ne pas être soumis à une surveillance continue et permanente sur le lieu de travail. Pour respecter le principe de proportionnalité, le responsable du traitement doit recourir aux moyens de surveillance les plus protecteurs de la sphère privée de ses salariés s'il décide d'installer un système de vidéosurveillance sur le lieu de travail²⁰.

27. Ensuite, elle note que le contrôlé a confirmé dans son courrier du 22 mars 2021 que « les caméras ont été installées dans le but de garantir une certaine sécurité tant pour les employés que pour des usagers des infrastructures. [...] En aucun cas, ce système de surveillance n'a été réalisé dans le but unique de vouloir contrôler le personnel communal »²¹. Néanmoins, le contrôlé a confirmé dans son courrier du 20 février 2023 avoir consulté les images de vidéosurveillance « afin de qualifier les fautes graves de la manière la plus précise possible » en indiquant qu' « indépendamment de la législation relative à la protection des données, le droit du travail exige que la lettre de licenciement doit indiquer de manière précise la ou les fautes graves reprochées au salarié, afin d'éviter que le licenciement en question en soit déclaré abusif par le tribunal compétent »²² (cf. constats initiaux, constat 7, comme exposé

¹⁸ Cf. Autorisation de la CNPD n° [...] du [...], page 1, point 2.

¹⁹ Cf. Autorisation de la CNPD n° [...] du [...], page 8, deuxième tiret.

²⁰ Cf. Guidance de la CNPD en matière de surveillance : <https://cnpd.public.lu/fr/dossiers-thematiques/surveillance/videosurveillance.html>

²¹ Cf. Pièce n° 4 de la communication des griefs.

²² Cf. Pièce n° 6 de la communication des griefs.

déjà au point 19 ci-dessus). Dans ce même courrier, le contrôlé a également noté que la personne concernée n'avait pas fait de recours contre ce licenciement.

28. Elle partage l'avis du chef d'enquête concernant l'analyse de l'article 5.1.b) ensemble avec l'article 6.4 du RGPD et constate que le contrôlé d'une part, n'avait pas le consentement de la personne concernée, et d'autre part, le traitement ultérieur n'était pas compatible avec les finalités pour lesquelles les images de vidéosurveillance avaient initialement été collectées. Elle constate donc que le contrôlé a utilisé les images résultant de la vidéosurveillance pour une finalité incompatible avec les finalités pour lesquelles il pouvait légitimement les traiter. Par ailleurs, elle estime que le contrôlé aurait pu prouver une prétendue faute grave de sa salariée en utilisant des moyens plus protecteurs de la sphère privée de cette dernière.

29. Au vu de ce qui précède, la Formation Restreinte se rallie à l'avis du chef d'enquête et conclut que le contrôlé a manqué à son obligation découlant de l'article 5.1.b) du RGPD.

II.2. Sur l'amende administrative et les mesures correctrices

1. Sur les principes

30. Conformément à l'article 12 de la loi du 1^{er} août 2018, la Commission nationale dispose des pouvoirs prévus à l'article 58.2 du RGPD :

« a) avertir un responsable du traitement ou un sous-traitant du fait que les opérations de traitement envisagées sont susceptibles de violer les dispositions du présent règlement ;

b) rappeler à l'ordre un responsable du traitement ou un sous-traitant lorsque les opérations de traitement ont entraîné une violation des dispositions du présent règlement ;

c) ordonner au responsable du traitement ou au sous-traitant de satisfaire aux demandes présentées par la personne concernée en vue d'exercer ses droits en application du présent règlement ;

d) ordonner au responsable du traitement ou au sous-traitant de mettre les opérations de traitement en conformité avec les dispositions du présent règlement, le cas échéant, de manière spécifique et dans un délai déterminé ;

e) ordonner au responsable du traitement de communiquer à la personne concernée une violation de données à caractère personnel ;



- f) *imposer une limitation temporaire ou définitive, y compris une interdiction, du traitement ;*
- g) *ordonner la rectification ou l'effacement de données à caractère personnel ou la limitation du traitement en application des articles 16, 17 et 18 et la notification de ces mesures aux destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été divulguées en application de l'article 17, paragraphe 2, et de l'article 19 ;*
- h) *retirer une certification ou ordonner à l'organisme de certification de retirer une certification délivrée en application des articles 42 et 43, ou ordonner à l'organisme de certification de ne pas délivrer de certification si les exigences applicables à la certification ne sont pas ou plus satisfaites ;*
- i) *imposer une amende administrative en application de l'article 83, en complément ou à la place des mesures visées au présent paragraphe, en fonction des caractéristiques propres à chaque cas ;*
- j) *ordonner la suspension des flux de données adressés à un destinataire situé dans un pays tiers ou à une organisation internationale ».*

31. Conformément à l'article 48 de la loi du 1^{er} août 2018, la CNPD peut imposer des amendes administratives telles que prévues à l'article 83 du RGPD, sauf à l'encontre de l'État ou des communes.

32. La Formation Restreinte tient à préciser que les faits pris en compte dans le cadre de la présente décision sont ceux constatés au début de l'enquête. Les éventuelles modifications relatives aux traitements de données faisant l'objet de l'enquête intervenues ultérieurement, même si elles permettent d'établir entièrement ou partiellement la conformité, ne permettent pas d'annuler rétroactivement un manquement constaté²³.

33. Néanmoins, les démarches effectuées par le contrôlé pour se mettre en conformité avec le RGPD en cours de la procédure d'enquête ou pour remédier aux manquements relevés par le chef d'enquête dans la communication des griefs, sont prises en compte par la Formation Restreinte dans le cadre des éventuelles mesures correctrices à prononcer.

²³ Cf. Trib. adm., 14 mai 2024, n° 46401 du rôle, page 27, paragraphes 1 et 2.

2. En l'espèce

2.1. Quant à la prise de mesures correctrices

34. Dans la communication des griefs le chef d'enquête a proposé à la Formation Restreinte d'adopter les mesures correctrices suivantes « *endéans un délai de 3 mois à compter de la notification au Contrôlé de la décision prise par la Formation Restreinte* :

- a. *retenir le manquement à l'article 5, paragraphe 1, b) du RGPD ;*
- b. *prononcer un rappel à l'ordre à l'encontre du Contrôlé pour avoir violé l'article 5, paragraphe 1, b) du RGPD ;*
- c. *prononcer à l'encontre du Contrôlé une injonction de mettre en conformité le traitement avec les obligations résultant de l'article 5, paragraphe 1, b) du RGPD notamment en prenant des mesures techniques et/ou organisationnelles supplémentaires pour limiter tout risque de détournement de finalités des données à caractère personnel' à l'avenir et de transmettre tout élément justificatif du respect de cette injonction ; et*
- d. *publier la décision à intervenir sur le site internet de la CNPD »²⁴.*

35. Quant aux mesures correctrices proposées par le chef d'enquête et par référence au point 33 de la présente décision, la Formation Restreinte prend en compte que le contrôlé n'a ni répondu aux constats initiaux, ni à la communication des griefs et que le contrôlé était en aveu d'avoir utilisé les images de la vidéosurveillance pour une finalité autre que celles initialement indiquées dans son courrier du 22 mars 2021²⁵. Elle prend également note que le contrôlé a justifié l'utilisation des images dans le cadre de l'instruction de la réclamation n° [...] avec « *le droit du travail [qui] exige que la lettre de licenciement doit indiquer de manière précise la ou les fautes graves reprochées au salarié, afin d'éviter que le licenciement en question ne soit déclaré abusif par le tribunal compétent* »²⁶.

36. Quant à la qualification proposée par le chef d'enquête reprise sous a) du point 34 de la présente décision, la Formation Restreinte considère que, au vue des développements qui précèdent, la violation de l'article 5.1.b) du RGPD est avéré et qu'il y a

²⁴ Communication des griefs, point 37.

²⁵ Pièce n° 4 de la communication des griefs.

²⁶ Courrier du contrôlé du 20 février 2023 ; Pièce n° 6 de la communication des griefs.

dès lors lieu de retenir le manquement tel que proposé par le chef d'enquête à cet égard et reprise au point 34 de la présente décision sous a).

37. Quant à la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête reprise sous b) du point 34 de la présente décision, la Formation Restreinte considère qu'alors que l'opération de traitement litigieux a entraîné une violation du RGPD, il y a lieu de prononcer la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête à cet égard et reprise au point 34 de la présente décision sous b).

38. Quant à la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête reprise sous c) du point 34 de la présente décision, la Formation Restreinte considère qu'au vue du fait qu'il s'agissait d'un cas isolé qui remonte dans le temps, il n'y a pas lieu de prononcer la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête à cet égard et reprise au point 34 de la présente décision sous c).

39. Quant à la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête reprise sous d) du point 34 de la présente décision, la Formation Restreinte considère qu'il n'y a pas lieu de prononcer la mesure correctrice proposée par le chef d'enquête à cet égard et reprise au point 34 de la présente décision sous d).

Compte tenu des développements qui précèdent, la Commission nationale siégeant en formation restreinte, après en avoir délibéré, décide :

- de retenir un manquement à l'article 5.1.b) du RGPD ; et
- de prononcer à l'encontre de l'Administration communale de [...] un rappel à l'ordre pour avoir violé l'article 5.1.b) du RGPD.

Belvaux, le 21 mai 2024.

La Commission nationale pour la protection des données siégeant en formation restreinte

Tine A. Larsen
Présidente

Thierry Lallemand
Commissaire

Marc Lemmer
Commissaire



Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° [...] menée auprès de l'Administration communale de [...]

Indication des voies de recours

La présente décision administrative peut faire l'objet d'un recours en réformation dans les trois mois qui suivent sa notification. Ce recours est à porter devant le tribunal administratif et doit obligatoirement être introduit par le biais d'un avocat à la Cour d'un des Ordres des avocats.