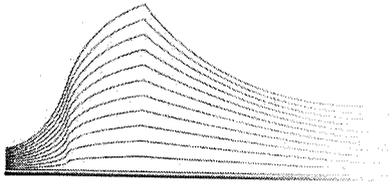


36
9



Numéro du répertoire 2022/1388
Date du prononcé 16/02/2022
Numéro du rôle 2021/AR/1363

Expédition

Délivrée à	Délivrée à	Délivrée à
le € CIV	le € CIV	le € CIV

Non communicable au
receveur

Cour d'appel

Bruxelles

Section Cour des marchés

19^e chambre A

Chambre des marchés

Arrêt

Présenté le
Non enregistrable

COVER 01-00002565426-0001-0024-03-01-1



EN CAUSE DE :

Y

REQUERANT

Ayant pour Conseil, Maître Jean-Louis GILISSEN, avocat, [...]

L'Autorité de Protection des Données, dont le siège est situé à 1000 BRUXELLES, rue de la Presse, 35, BCE 0694.679.950, représentée par le Président de son Comité de Direction, ci-après « L'APD »,

CONTRE :

PARTIE ADVERSE

Ayant pour Conseils, Maîtres Evrard de LOPHEM et Grégoire REYLANDT, avocats, [...]

EN PRESENCE DE:

La Commune de X,

PARTIE INTIMEE

Ayant pour Conseil, Maîtres Eric LEMMENS et Amélie MILCEND, avocats, [...]

Vu les pièces de procédure et notamment :

- la décision 93/2021 rendue par la Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données le 10 août 2021 (DOS-2021-00991) ;
- le recours introduit par Monsieur Y à l'encontre de la décision 93/2021 en date du 20 septembre 2021 ;
- le calendrier de conclusions pris sur pied de l'article 747, §1 du Code judiciaire ;
- les conclusions de Monsieur Y déposées le 9 décembre 2021 ;

┌ PAGE 01-00002565426-0002-0024-03-01-4 ─┐



- les conclusions de synthèse de la Commune de X déposées le 10 janvier 2022 les ;
- conclusions de synthèse de l'APD déposées le 13 janvier 2022 ;
- les dossiers de pièces déposés par les parties ;

Entendu les conseils des parties à l'audience publique du 19 janvier 2022, tenue en vidéoconférence de l'accord des parties. A la date de l'audience, le greffe a mis à la disposition de tout justiciable et de toute personne souhaitant assister aux débats, le lien et le mot de passe permettant de participer à la vidéoconférence.

I. La Décision attaquée

1.

La Chambre Contentieuse de l'APD a rendu la Décision attaquée le 10 août 2021, dont le dispositif est libellé comme il suit :

*« En vertu de l'article 95§1^{er},3° de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, la Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données décide de **classer la présente plainte sans suite.***

*En vertu de l'article 95 § 1^{er} 4° de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, la Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données formule un **avertissement** envers le responsable de traitement.*

En vertu de l'article 108 § 1^{er} de la loi du 3 décembre 2017, cette décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de trente jours, à compter de la notification, à la Cour des marchés »(la Cour met en évidence).



II. Le contexte factuel et les antécédents de procédure

2.

Selon le requérant, les faits pertinents à l'examen de la présente cause peuvent être synthétisés comme il suit :

«

1. *Monsieur Y, le requérant, a été élu en qualité de conseiller communal dans la Commune de X où il occupe le poste de chef de groupe du [...], formation qui se trouve dans l'opposition.*
2. *Le requérant a souhaité développer un travail d'opposition constructive et, pour ce faire, se saisit régulièrement de différents problèmes dont il entend diffuser les éléments à destination de la population et ce afin d'organiser une information utile de celle-ci mais aussi de recevoir en retour des réactions permettant aux membres de son groupe d'adopter, voire d'adapter s'il échet, des positions en relation avec les avis exprimés.*
3. *Pour ce faire, le requérant a notamment pris soin de recourir à la publication de courtes vidéos diffusées sur internet pour expliquer les dossiers sur lesquels il travaille dans le cadre de ses fonctions d'élu communal.*
4. *Manifestement, cette manière de faire de la politique dans le chef d'un conseiller communal apparaît déranger la majorité communale qui semble être entrée dans une volonté de conflits permanents à l'égard de l'opposition et plus particulièrement du groupe auquel appartient Monsieur Y.*
5. *De nombreux problèmes concernant la violation des droits reconnus par la Loi aux conseillers communaux sont apparus tels que, et par exemple, le refus de passer au vote sur des propositions de l'opposition, le refus d'accepter des points à l'ordre du jour du conseil communal ou encore la publication de procès-verbaux de séances du conseil dans lesquels les prises de parole et les arguments de l'opposition ont été systématiquement passés sous silence.*
6. *Du fait de l'accumulation de ces irrégularités, un recours a été introduit par le requérant auprès du Ministre des Pouvoirs Locaux contre la Bourgmestre qui, à trois reprises, a été rappelée à l'ordre par le Ministre compétent.*
7. *Parallèlement, le requérant s'est, en sa qualité d'élu communal, notamment investi dans un problème récurrent qui se pose au sein de la Commune de X comme dans de nombreuses autres communes, à savoir celui de toute la problématique des chats errants.*



8. *Ainsi, le requérant a, à plusieurs reprises, pris soin d'introduire un point supplémentaire à l'ordre du jour du conseil communal dont il fait partie, en vue de permettre de faire le point sur la politique de stérilisation des chats errants menée par le collège communal.*
9. *En effet, en vue d'améliorer les résultats malheureux de la politique communale en la matière, le requérant, informé de la pratique en la matière instaurée avec succès dans d'autres entités communales, a proposé au conseil communal de conclure une convention avec l'ASBL Z, association spécialisée en la matière, en vue de stériliser un maximum de chats errants.*
10. *Le requérant prend soin de déposer en son dossier de pièces les interventions qu'il a faites devant le conseil communal à propos de la problématique de stérilisation des chats errants à X les 12 septembre et 21 novembre 2019 ainsi que le 23 juillet 2020.*
11. *Ce faisant, le requérant a donc souhaité, en sa qualité de membre actif du conseil communal, contribuer positivement à la politique communale en proposant d'introduire dans celle-ci des méthodes usitées par d'autres communes en matière de stérilisation des chats errants et ce dans la mesure où lesdites méthodes avaient permis d'obtenir des résultats beaucoup plus favorables et avantageux pour l'intérêt commun.*
12. *Ce faisant, le requérant a entendu agir dans la recherche de l'intérêt tant de la Commune que des citoyens de l'entité de X.*
13. *Le requérant souhaitait notamment souligner l'opportunité pour la Commune de conclure une convention avec l'ASBL Z ou avec un organisme similaire relative à la stérilisation des chats errants et d'accorder une prime communale visant à promouvoir la politique communale de stérilisation des chats domestiques.*
14. *Le conseil communal a d'ailleurs, en sa séance du 30/01/2020, marqué son accord sur la conclusion d'une convention telle que suggérée par le requérant, soit avec la Z en vue de la stérilisation des chats errants.*
15. *Souhaitant contribuer à l'information de la population et au bon déroulement de la campagne de stérilisation malgré les difficultés propres à la période de Covid 19, le requérant a pris soin de réaliser une vidéo de terrain dans le but d'expliquer comment fonctionnait cette campagne de stérilisation et a pris soin de réaliser cette vidéo en bonne intelligence avec les responsables de la Z.*
16. *La vidéo émise par le requérant a été diffusée sur la page politique Facebook de celui-ci et était présentée comme étant réalisée et signée par le requérant en sa qualité de conseiller communal.*
17. *Pour ce faire, le requérant a pris soin de réunir les informations qui lui sont apparues utiles pour la population et de n'utiliser que des informations se trouvant dans le domaine public car rendues publiques par les responsables de la Commune et de nombreux acteurs de la vie communale ou régionale avant la réalisation de la vidéo dont question.*



18. Ainsi, souhaitant contribuer activement à la campagne de vaccination communale qu'il avait promue, celui-ci a procédé à la promotion alors en cours via la diffusion de la seule adresse de contact officielle de la campagne dont question (soit ce que le requérant savait être tant le mail que le numéro de téléphone professionnel de l'employée communale au sein de l'administration communale)

19. Le requérant a dès lors diffusé l'adresse de référence telle que rendue publique par le collège communal de X pour inviter, tout simplement, les citoyens intéressés par la politique de stérilisation des chats errants à s'inscrire à celle-ci en contactant directement le bon service communal.

20. Le requérant prend soin de déposer en son dossier de pièces des extraits et copies des sites internet et des documents dans lesquels la publicité réservée à cette adresse de référence a été opérée, à savoir et respectivement :

- Site de la Commune de X ;
- Flyers de la Commune de X distribués en toute boîte habitants à l'ensemble des habitants ;
- Bulletin communal du 20/06/2020, page 12;
- Page Facebook de la Commune de X ;
- Article paru dans le journal [...];
- Publication sur le site du journal [...];
- Site internet de [...];
- Site internet de la Province de [...];
- Site internet de la Région wallonne ;
- Site de [...];

21. Le requérant entend souligner le fait que l'adresse de référence qui a été rendue publique par le collège communal de X est une adresse mail professionnelle d'une employée communale qui utilise le prénom et le nom de celle-ci car, à l'évidence, le choix du collège communal était bien de permettre au public de s'adresser directement à une personne précise du fait que celle-ci avait été rendue compétente (et non, comme cela se fait dans d'autres communes, de renvoyer simplement vers un service via une adresse mail ou un numéro de téléphone dépersonnalisé).

22. Par courrier du 17/06/2020, l'employée communale, dont le nom et le prénom figurent dans l'adresse mail professionnelle diffusée par le collège communal, a écrit à la Bourgmestre et aux membres du collège communal en vue d'y dénoncer un « quiproquo » qui serait né à la base de la publication vidéo réalisée par le requérant.

23. Les responsables de la Commune de X ont dès lors consulté un avocat qui leur a indiqué que la diffusion opérée par le requérant comportait l'utilisation de données personnelles qui avaient été diffusées sans le consentement de la personne protégée.



24. En date du 22/07/2020, le collège communal de la Commune de X a décidé de mettre en demeure le requérant afin que la publication litigieuse soit retirée des réseaux sociaux et de dénoncer les faits au Procureur du Roi compétent.
25. Dès lors, le conseil de la Commune a, en date du 17/08/2020, adressé une mise en demeure au requérant le sommant de retirer la vidéo litigieuse de toutes publications, indiquant qu'à défaut de s'exécuter, une procédure judiciaire serait introduite.
26. Le requérant a réagi et, tout en prenant soin d'expliquer son action, le fait qu'il avait agi en qualité de conseiller communal et de faire valoir son entière bonne foi, a souligné qu'il retirait toute affaire cessante la vidéo litigieuse de toute forme de publication sur internet (courrier du 12/09/2020 de Monsieur Y).
27. Parallèlement, le conseil de la Commune de X a dénoncé les faits à Monsieur le Procureur du Roi (par courrier du 17/08/2020).
28. Les faits ont été évoqués au conseil communal du 08/10/2020 où une décision a été adoptée d'autoriser le collège communal à ester en justice à l'encontre du requérant.
29. Le requérant a été convoqué par les services de police qui ont procédé à son audition le 26/11/2020 : audition que le requérant prend soin de joindre en son dossier de pièces.
30. Monsieur le Procureur du Roi a, le 14/01/2021, décidé de classer sans suite le dossier d'information initié par l'information dénoncée par la Commune de X le 17/08/2020.
31. Sans que, à aucun moment, le requérant ou le conseil communal n'en soient informés, le conseil de la Commune de X a introduit une plainte auprès de l'Autorité de Protection des Données (ci-après APD), plainte qui a été enrôlée le 22/02/2021.
32. Cette plainte a été accompagnée d'un courrier adressé par le conseil de la Commune de X (en date du 15/02/2021) dans lequel celui-ci expliquait à l'APD ce qu'il pensait être les faits de la cause sans toutefois qu'il ne soit jamais donné l'information selon laquelle la dénonciation opérée auprès de Monsieur le Procureur du Roi avait fait l'objet d'une décision de classement sans suite.
33. Par courrier du 25/02/2021, l'Autorité de Protection des Données a saisi la Chambre contentieuse tout en s'interrogeant quant à l'intérêt suffisant à agir dans le chef de la Commune de X.
34. Par décision du 10/08/2021 (décision 93/2021 attaquée par la présente procédure), la Chambre contentieuse de l'APD, constituée par son Président siégeant seul, a, sans entendre le requérant ou lui donner aucun moyen de faire valoir ses arguments, procédé au classement sans suite de la plainte, conformément à l'article 95, § 1er, 3^o de la LCA mais a néanmoins formulé, sur pied de l'article 95, § 1, 4 de la LCA, un avertissement envers le requérant.



35. *La décision a été notifiée au requérant par mail en date du 20/08/2021. »*

III. Le cadre légal

3.

Par la Décision attaquée, l'APD décide de classer sans suite la plainte introduite par la Commune de X à l'égard du requérant, en se fondant sur le prescrit de l'article 95 §1^{er}, alinéa 3 LCA.

Elle assortit en outre cette décision de classement sans suite d'un avertissement envers le requérant et ce, sur la base de l'article 95 §1^{er} alinéa 4 LCA.

4.

L'article 95 LCA est rédigé comme suit (la Cour met en évidence):

« Art. 95.

§ 1er. La chambre contentieuse décide du suivi qu'elle donne au dossier et a le pouvoir de:

1° décider que le dossier peut être traité sur le fond;

2° proposer une transaction;

3° classer la plainte sans suite;

4° formuler des avertissements;

5° d'ordonner de se conformer aux demandes de la personne concernée d'exercer ces droits;

6° d'ordonner que l'intéressé soit informé du problème de sécurité;

7° de transmettre le dossier au parquet du procureur du Roi de Bruxelles, qui l'informe des suites données au dossier;

8° de décider au cas par cas de publier ses décisions sur le site internet de l'Autorité de protection des données.

§ 2. Dans les cas mentionnés au § 1er, 4° à 6°, elle informe sans délai les parties concernées par envoi recommandé:

PAGE 01-00002565426-0008-0024-03-01-4



1° du fait qu'un dossier est pendant;

2° du contenu de la plainte, le cas échéant à l'exception des pièces permettant de connaître l'identité du plaignant;

3° que le dossier peut être consulté et copié au secrétariat de la chambre contentieuse, le cas échéant à l'exception des pièces permettant de connaître l'identité du plaignant, ainsi que des jours et heures de consultation.

§ 3. Lorsqu'après application du § 1er, 7°, le ministère public renonce à engager des poursuites pénales, à proposer une résolution à l'amiable ou une médiation pénale au sens de l'article 216ter du Code d'instruction criminelle, ou lorsque le ministère public n'a pas pris de décision pendant un délai de six mois à compter du jour de réception du dossier, l'Autorité de protection des données détermine si la procédure administrative doit être reprise ».

5.

L'article 108 §1^{er} LCA est rédigé comme il suit :

« **Art. 108.** § 1er. La chambre contentieuse informe les parties de sa décision et de la possibilité de recours dans un délai de trente jours, à compter de la notification à la Cour des marchés.

Sauf les exceptions prévues par la loi ou sauf si la chambre contentieuse en décide autrement par décision spécialement motivée, la décision est exécutoire par provision, nonobstant recours.

La décision d'effacement des données conformément à l'article 100, § 1er, 10°, n'est pas exécutoire par provision».

IV. L'objet du recours

6.

Le requérant demande à la Cour des marchés de:

« Donner acte au requérant du dépôt de ses conclusions.

À titre principal :

Constater l'irrecevabilité de la plainte déposée par la Commune de X et/ou les vices procéduraux propres à la présente affaire, dont la violation tant des droits de la défense du requérant que des garanties d'équité qui devraient être propre à la procédure,

Mettre à néant la décision contestée.



À titre subsidiaire,

Constater l'absence d'infraction commise par le requérant à défaut de rapporter la preuve de la réunion des éléments de l'infraction ou du fait de la justification des faits posés par le requérant».

7.

L'APD demande à la Cour des marchés de :

« Déclarer le recours recevable, mais non fondé,

Condamner le requérant aux entiers dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure de 1.560 € (montant de base).».

8.

La Commune de X, quant à elle, demande à la Cour des marchés de :

« Déclarer le recours recevable mais non fondé,

Condamner Monsieur Y aux entiers dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure de 1560 euros correspondant à l'indemnité de base pour les litiges non évaluables en argent ».

V. Moyens invoqués par le requérant

9.

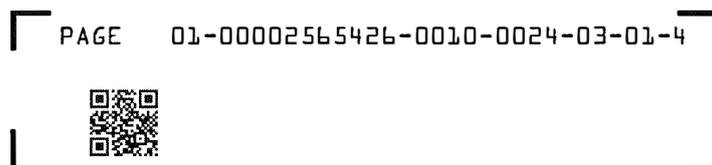
Le requérant développe trois moyens qu'il a libellés comme il suit :

*« PREMIER MOYEN : la plainte déposée par la Commune de X est irrecevable
DEUXIEME MOYEN : vices procéduraux et lésions irrémédiables des droits de la
défense TROISIEME MOYEN : absence d'infraction au RGPD ».*

VI. Moyens invoqués à l'appui de la défense

10.

Les moyens de l'APD sont libellés comme il suit :



« MOYEN 1 : LA PLAINTÉ DÉPOSÉE PAR LA COMMUNE DE X ÉTAIT RECEVABLE (LE PREMIER MOYEN D'ANNULATION DU REQUÉRANT N'EST PAS FONDÉ) »

MOYEN 2 : LA DÉCISION ATTAQUÉE N'EST PAS AFFECTÉE DE « VICES PROCÉDURAUX » ET LES DROITS PROCÉDURAUX DU REQUÉRANT N'ONT PAS ÉTÉ LÉSÉS DE MANIÈRE « IRRÉMÉDIABLE » (LE DEUXIÈME MOYEN D'ANNULATION DU REQUÉRANT N'EST PAS FONDÉ)

MOYEN 3 : LA DIVULGATION PAR LE REQUÉRANT DES DONNÉES DONT IL ÉTAIT RESPONSABLE DU TRAITEMENT EST BIEN SUSCEPTIBLE DE CONSTITUER UNE INFRACTION AU RGPD (LE TROISIÈME MOYEN DU REQUÉRANT N'EST PAS FONDÉ) »

VII. Moyens invoqués par la Commune de X

11.

La Commune de X expose les arguments suivants :

«3.1. Quant au premier moyen traitant de la prétendue irrecevabilité de la plainte déposée par la concluyente.

3.2. Quant au second moyen traitant des prétendus vices procéduraux et lésions irrémédiables des droits de la défense.

3.3. Quant au troisième moyen relevant de la prétendue absence d'infraction relative au RGPD. »

12.

La Cour des marchés rappelle que le législateur a cherché à contraindre le plaideur à une certaine rationalisation dans la rédaction de ses écrits afin d'aider, corrélativement, le juge, à respecter au mieux son obligation de motivation.

Conformément à l'article 744 du Code judiciaire :

« Les conclusions contiennent également, successivement et expressément:

(...)

3° les moyens invoqués à l'appui de la demande ou de la défense, le cas échéant en numérotant les différents moyens et en indiquant leur caractère principal ou subsidiaire ».

L'obligation pour le concluant d'indiquer ses moyens en les numérotant a été introduite par l'article 12 de la loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice (M.B., 22 octobre 2015 (première éd.)) (loi dite « Pot-Pourri I »), entrée en vigueur le 15 novembre 2015.

L'article 780 du Code judiciaire dispose, lui, que :



« Le jugement contient, à peine de nullité, outre les motifs et le dispositif: 3° l'objet de la demande et la réponse aux moyens des parties exposés conformément à l'article 744, alinéa 1^{er}; (...) ».

13.

L'indication de moyens numérotés suppose par ailleurs que chaque moyen soit identifié sous un numéro ; il ne suffit pas que les conclusions soient pourvues de titres numérotés, lorsque ces titres ne permettent pas l'identification précise du moyen.

Le moyen peut être défini en droit judiciaire comme l'énoncé d'un « *raisonnement juridique d'où la partie entend déduire le bien-fondé d'une demande ou d'une défense* » (C. Parmentier, *Comprendre la technique de cassation*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 85, n° 91, repris par X. Taton et G. Eloy, « Structure et contenu des conclusions, chose jugée et mesures d'instruction : nouvelles responsabilités des parties », in J. Englebort et X. Taton (dir.), *Le procès civil efficace ? Première analyse de la loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile (dire « loi pot-pourri »)*, Bibliothèque de l'unité de droit judiciaire de l'ULB, Anthémis, 2015, p. 88, n° 12).

De plus, les moyens peuvent porter sur des faits ayant des conséquences juridiques (moyens de fait), en ce compris de pures contestations factuelles (par exemple, est-ce que ce fait ayant des conséquences juridiques s'est produit ou non?), ou sur le droit applicable à des faits donnés ou sur les conséquences juridiques générées par ce droit (moyens de droit).

14.

Il découle de la combinaison de ce qui précède que le juge n'est tenu, au regard de son obligation de motivation, que de répondre aux moyens présentés selon les formes prévues à l'article 744, 3° du Code judiciaire.

VIII. Recevabilité

15.

La décision attaquée a été prise par l'APD le 10 août 2021 et a été notifiée par courrier électronique au requérant le 20 août 2021.

Il n'est pas contesté que la requête a été déposée au greffe de la cour dans le délai de 30 jours visé à l'article 108 § 1^{er} de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données.

Le recours est recevable en ce qu'il est dirigé à l'égard de l'APD.

16.

Le requérant, dans la requête introductive d'instance, désigne la Commune de X en qualité de « partie intimée ». Dans ses conclusions, il la désigne en outre comme étant « appelée en déclaration d'arrêt commun ». Il ne demande cependant pas cette déclaration dans le dispositif de ses écrits de conclusions.

17.

Selon l'article 108 §1^{er} LCA, le recours est dirigé contre la Décision rendue par l'APD.

Le recours devant la Cour des marchés, n'est pas un « appel ordinaire » permettant aux parties de plaider à nouveaux les éléments de droit et de fait développés devant l'autorité. Il s'agit d'un « contentieux objectif » de légalité de la décision prise par l'autorité au terme des débats tenus devant elle.

Si la Cour des marchés décide d'annuler la Décision attaquée, cette annulation vaut *erga omnes*.

La partie requérante n'a dès lors pas d'intérêt à « appeler à la cause » ou à « intimer » la partie préjudiciée devant la Cour des marchés.

Le recours du requérant est en conséquence irrecevable en ce qu'il est dirigé à l'égard de la Commune de X.

IX. Discussion

Quant au premier moyen du requérant : la recevabilité de la plainte de la Commune de X

18.

Le requérant expose la thèse suivante :

« Le requérant soutient que la Commune de X ne présente pas d'intérêt suffisant en la présente affaire à agir au vu de l'attitude qu'elle a elle-même adoptée à l'égard de l'information que le requérant a utilisée en la présente affaire.

En effet, la Commune de X ne saurait présenter d'intérêt suffisant au motif qu'elle est l'employeur de la personne dont les données personnelles ont été divulguées alors même que cette employée ne s'est jamais plainte de la publication par le requérant de ses données



personnelles (il apparaît que celle-ci s'est plainte d'un quiproquo inhérent à la situation dans laquelle elle s'est trouvée).

Ainsi, si le requérant reconnaît une qualité à la Commune de X en la présente cause, il lui conteste, comme il sera développé ci-après, posséder les qualités propres à l'existence d'un intérêt.

Au demeurant, rien ne permet d'ailleurs d'imputer à la diffusion de la vidéo réalisée par le requérant un quelconque dommage ou la probabilité d'un quelconque dommage dans le chef de la personne dont les données personnelles ont été divulguées conformément aux publications opérées par la Commune de X.

Il convient de souligner que c'est la Commune de X qui a elle-même divulgué les données personnelles de son employée sans justifier d'ailleurs avoir reçu l'autorisation de cette dernière pour ce faire.

Enfin, la Commune de X n'a jamais, par l'intermédiaire de son conseil communal, autorisé et mandaté son conseil afin de déposer une plainte auprès de l'Autorité de Protection des Données et ce alors qu'en vertu de l'article L1242-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, il existe une obligation légale d'obtenir du conseil communal une autorisation-mandat express pour introduire une plainte de la nature de celle qui a saisi l'Autorité de Protection des Données.

De surcroît, en multipliant et optimisant les publications des données qu'il est reproché au requérant d'avoir diffusées et en laissant se diffuser largement celles-ci sur des sites multiples et dans la presse, la Commune de X a elle-même créé une apparence qui ne l'autorise pas ou plus à se plaindre de l'attitude que le requérant a adoptée.

En effet, lorsqu'une partie adopte une position de nature à introduire en erreur une autre dont elle se plaint (en l'occurrence, en la présente affaire, une commune adopte une attitude de nature à induire un conseil communal en erreur), la partie mise en cause est autorisée à soulever le principe de l'estoppel au titre de fin de non-recevoir de la procédure intentée contre elle.

Une partie ne saurait en effet se prévaloir ou se plaindre d'une position ou d'une attitude contraire à celle qu'elle a elle-même prise antérieurement lorsque ce changement se produit au détriment d'un tiers.

Il s'agit là en effet d'un principe de droit qui empêche une partie de se contredire au détriment d'autrui et qui, tiré d'une sorte de morale ou de bonne foi, autorise à opposer une fin de non-recevoir procédurale à l'égard de l'action ou de l'attitude procédurale adoptée par la partie qui agit en contradiction avec sa propre attitude.

Cette fin de non-recevoir se base sur un principe tel que celui de cohérence, de loyauté et, comme il est dit ci-dessus, de bonne foi.



En la présente affaire, et vu les particularités de celle-ci, le requérant soutient que la Commune de X était sans intérêt et sans pouvoir de se plaindre auprès de l'APD et/ou qu'elle a perdu, du fait de son attitude, tout intérêt à pouvoir le faire.

Le requérant soutient que la fin de non-recevoir dont il se prévaut aurait dû être soulevée par la Chambre contentieuse de l'APD elle-même : ce qu'elle n'aurait sans doute fait si elle avait été complètement informée des particularités des faits de la cause ».

19.

L'APD expose quant à elle :

« En sa qualité d'employeur de la personne dont les données personnelles ont été divulguées, la Commune de X présente bien l'intérêt requis.

Cette position est conforme à la pratique constante de l'APD. Ainsi, dans une décision 80/2020, la Chambre contentieuse a décidé ce qui suit :

«49 La Chambre Contentieuse estime (...) que l'article 58 de la LCA donne à toute personne la possibilité d'introduire une plainte, à condition qu'elle y ait un intérêt suffisant, conformément aux dispositions susmentionnées du RGPD.

50. La condition est toutefois que le plaignant justifie d'un intérêt suffisant (...) ».

La Chambre contentieuse a également déjà considéré qu'une commune était recevable à introduire une plainte dans le cas d'une violation du droit à la protection des données personnelles de l'un de ses agents : elle est légitime à entendre protéger son personnel administratif en tant qu'employeur, en introduisant une plainte auprès de l'Autorité »

Décision de la Cour des marchés

20.

La question de la recevabilité des plaintes adressées à l'APD est réglée par les articles 58 et suivants LCA, qui sont rédigés comme il suit :

Art. 58. Toute personne peut déposer une plainte ou une requête écrite, datée et signée auprès de l'Autorité de protection des données.



L'Autorité de protection des données établit un formulaire à ces fins.

Art. 59. Le dépôt d'une plainte et d'une requête est sans frais.

Art. 60. Le service de première ligne examine si la plainte ou la requête est recevable. 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;*
- relève de la compétence de l'Autorité de protection des données.*

(...).

Le service de première ligne peut inviter le plaignant ou le demandeur à préciser sa plainte ou sa requête.

Art. 61. La décision portant sur la recevabilité de la plainte ou de la requête est portée à la connaissance du plaignant ou du demandeur.

Si le service de première ligne conclut à l'irrecevabilité de la plainte ou de la requête, le plaignant ou le demandeur en est informé par décision motivée.

Art. 62. § 1er. Les plaintes recevables sont transmises par le service de première ligne à la chambre contentieuse».

21.

Il ressort de l'examen de ces dispositions que la loi du 3 décembre 2017 ne contient aucune autre condition de recevabilité des plaintes que celles énoncées limitativement en son article 60, tandis que l'article 58 précise que « toute personne peut déposer une plainte (...) datée et signée ».

Ces conditions ne contiennent pas l'existence d'un « intérêt » dans le chef du plaignant au sens où l'entend le requérant.

22.



Au demeurant, c'est à bon droit que l'APD a considéré en l'espèce que la Commune de X était recevable à introduire une plainte à l'égard d'une violation alléguée du droit à la protection des données personnelles de l'un de ses agents, et qu'il est légitime qu'elle entende protéger son personnel administratif en tant qu'employeur.

23.

L'APD n'a pas commis de violation des règles de procédure de la LCA en déclarant la plainte de la Commune recevable.

Les considérations de fait formées par le requérant quant à la prétendue attitude critiquable de la Commune elle-même ne sont pas pertinentes à cet égard, ces éléments de fait, au demeurant contestés par la Commune, échappent à l'examen auquel doit se livrer la Cour des marchés dans le cadre de son appréciation de la légalité de la décision.

24.

Le premier moyen du requérant n'est pas fondé.

Quant au deuxième moyen du requérant : vices procéduraux et lésions irrémédiables des droits de la défense

20.

La thèse du requérant est rédigée comme il suit :

« Le requérant n'a pas manqué de prendre acte du choix de la Chambre contentieuse de l'Autorité de Protection des Données, constituée par son président siégeant seul, de recourir à la procédure prévue à l'article 95, § 1 de la Loi du 03/12/2017 (LCA) et ce en vue de procéder au classement sans suite de la plainte déposée par la Commune de X (article 95, § 1, 3 de la LCA).

Ce classement sans suite a fait l'objet d'un examen et d'une motivation explicite et d'une mise en balance des intérêts propres à l'affaire dont la Chambre contentieuse était saisie.

Toutefois, sur base de l'article 95, § 1, 4° de la LCA, la Chambre contentieuse a estimé devoir formuler un avertissement envers le requérant, en sa qualité de responsable du traitement, à savoir un avertissement à ne pas réitérer d'infraction au RGPD.

Le requérant conteste l'analyse qui a été faite par la Chambre contentieuse de l'Autorité de Protection des Données en ce que celle-ci, insuffisamment informée, ne disposait pas de l'ensemble des données



factuelles lui permettant de saisir tous les tenants et aboutissants de l'affaire dont elle était saisie : situation qui l'a amenée à motiver le classement sans suite comme elle l'a fait et à émettre un avertissement envers le requérant sans avoir même jamais entendu celui-ci ou l'avoir invité à faire valoir ses moyens de défense et/ou explications.

Qu'en effet, le requérant est l'objet d'un avertissement sans même avoir été informé du fait qu'une plainte avait été déposée contre lui auprès de l'Autorité de Protection des Données et qu'un dossier le concernant était pendant dans le cadre d'une procédure prévue par la Loi du 03/12/2017.

Le requérant s'est ainsi vu imposer une analyse des faits dont il ne partage pas le contenu et infliger un avertissement sans avoir même jamais pu être mis en situation de compléter le dossier soumis à la Chambre contentieuse et tenter de l'informer complètement et de faire valoir les moyens de sa défense.

Si la Loi LCA a prévu en son article 95 une procédure spécifique visant à assurer la contradiction et l'organisation de l'exercice des droits de la défense des personnes visées par une plainte, cet article constitue toutefois une mise en œuvre particulière de principes généraux du droit qui s'imposent à toutes Lois et procédures en Belgique.

Le requérant soutient que l'analyse qui a été réservée à l'affaire le concernant n'aurait pas abouti à la même motivation, voire à la même conclusion, s'il avait été entendu mais que, et surtout, une analyse faite en pleine connaissance de la cause n'aurait pas abouti ou aurait pu ne pas aboutir à l'avertissement dont il a fait l'objet.

Le requérant considère, au fond, d'ailleurs qu'il n'a pas commis, au vu des particularités des faits de la cause, d'infraction au RGPD, partageant d'ailleurs en ce l'avis de Monsieur le Procureur du Roi près le Tribunal de 1^oe Instance de [...] Division [...] puisque celui-ci a classé la plainte en estimant qu'il n'y avait aucune apparence de la commission d'une infraction dans le chef du requérant.

Le requérant soutient d'ailleurs respectueusement qu'en empêchant son information et l'exercice de tout droit de la défense dans son chef, la Chambre contentieuse auteure de la décision dont recours a elle-même été victime d'une procédure qui ne se fonde que sur l'organisation d'un règlement de compte politique organisé à propos de faits qui n'auraient jamais dû prendre la dimension procédurale que les responsables de la Commune de X lui ont entendu leur donner.

De plus, le requérant soutient qu'en faisant le choix de formuler un avertissement, la Chambre contentieuse auteure de la décision dont recours devait, sur pied de l'article 95, §1, 4° et §2, l'informer loyalement et lui permettre de bénéficier d'un exercice utile des droits de la défense tels qu'organisés par l'article 95 § 2 de ladite Loi.

En effet, dès le moment où la formulation d'un avertissement est envisagée (et a fortiori lorsqu'il est fait le choix de formuler un avertissement), il ne saurait être question de procédure à



considérer comme « light » et ce au point que le requérant ait pu être privé des droits les plus élémentaires de la défense (à commencer par celui d'être informé du fait qu'une plainte avait été déposée contre lui).

Au demeurant, s'il devait être considéré que sous les dehors d'une procédure préalable, un avertissement pouvait être formulé au mépris des dispositions prévues à l'article 95, § 2 de la Loi du 03/12/2017, le requérant ne pourrait que souligner combien une telle procédure viole les droits qui lui sont reconnus tant par la Constitution du peuple belge que par les principes généraux du droit et l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Le requérant doit encore noter que, et contrairement à ce que soutient la Commune de X dans ses conclusions, la Chambre contentieuse a constaté la commission d'une infraction dans son chef puisque l'avertissement vise « à ne pas réitérer d'infraction au RGPD ».

Ainsi, il apparaît vain de considérer que la décision dont recours soit une décision simple de classement sans suite alors que, au contraire, l'auteur de la décision contestée a pris soin de faire le choix d'un avertissement et ce au terme de la formulation d'une motivation qui ne rencontre en rien le vécu et les arguments qui sont ceux du requérant.

Qu'il apparaît vain d'affirmer que « les arguments que le requérant aurait pu avancer lors de la procédure devant la Chambre contentieuse n'auraient pas pu conduire à une autre conclusion » dans la mesure même où cette pure pétition de principe n'entame en rien le vice procédural qui a été réservé par la décision dont recours au cas du requérant.

Enfin, le vice de la décision dont recours tel que dénoncé par le requérant présentait un caractère irrémédiable si le requérant n'avait pris l'initiative de saisir, par son recours, la Cour des Marchés qui, de ce fait, constituera pour le requérant, et pour la première fois, la possibilité de faire valoir son point de vue auprès d'un juge indépendant et impartial.

Le requérant doit encore ajouter que, bien qu'il ne doute pas du respect des droits qui lui sont reconnus par la Loi par le chef de la Cour des Marchés, l'appréciation qu'il conviendra de réserver à l'équité de la procédure et au respect des droits de la défense ne pourra se faire que postérieurement à la décision à rendre par la Cour des Marchés, soit dans le cadre d'une appréciation qui prendra en compte la procédure dans son ensemble.

Le requérant maintient dès lors son deuxième moyen d'annulation de la décision attaquée ».

21.

L'APD quant à elle expose :

« La loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (« LCA ») distingue deux procédures qui peuvent être suivies par la Chambre contentieuse : une procédure



préalable (articles 94 et 95), que l'on peut considérer comme « light », et une procédure au fond (articles 98 et suivants), que l'on peut considérer comme « plus approfondie ».

La Décision attaquée a été adoptée selon la procédure préalable, à l'occasion de laquelle le requérant n'a pas été entendu. La loi ne le prévoit pas.

Cette procédure a abouti au classement sans suite de la plainte, en application de l'article 95, § 1^{er}, 3° de la LCA, ainsi qu'à un avertissement, au sens de l'article 95, § 1^{er}, 4° de la LCA. Il importe de souligner que cet avertissement ne dénature pas le caractère préalable de cette mesure. Il ne s'agit pas d'une décision de fond, visée à l'article 100 de la LCA.

La Chambre contentieuse n'a pas constaté une infraction, ni prononcé une sanction : elle a averti M. Y que son comportement était susceptible de constituer une infraction au RGPD. C'est la mesure que vise l'article 58, § 2, a, du RGPD. Elle ne se confond pas avec une réprimande, ou avec le rappel à l'ordre visé à l'article 58, § 2, b, du RGPD.

En d'autres termes, dans l'esprit de la Chambre contentieuse, cet avertissement s'entend comme une appréciation prima facie. Il aurait pu s'accompagner d'une ouverture de la procédure au fond (comme le prévoit l'article 95, § 1^{er}, 1° de la LCA) ; ce n'a pas été le cas puisqu'au contraire, le dossier a été classé sans suite.

Cet avertissement s'explique par la volonté de la Chambre contentieuse d'informer les parties sur le fait que la divulgation des informations litigieuses est bien susceptible de constituer un non-respect du droit à la protection des données à caractère personnel, et plus particulièrement des obligations qui reposent sur le responsable du traitement des données personnelles. Un « simple » classement sans suite n'aurait pas permis à la plaignante et au requérant d'être informés à ce sujet.

Quoi qu'il en soit, et de manière tout à fait surabondante, l'APD ajoute que le fait pour le requérant de n'avoir pas été entendu (quelle que soit la manière de le qualifier juridiquement) n'est en tout cas pas un vice « irrémédiable », puisque la Cour des marchés peut réformer la Décision attaquée. Le requérant peut donc exposer son point de vue auprès d'un juge indépendant et impartial, de sorte qu'en considérant la procédure dans son ensemble⁶, ses droits de la défense sont respectés ».

Décision de la Cour des marchés

22.

Il n'est pas contesté que la procédure « light » ou « préalable » mise en œuvre par l'article 95 LCA débouche sur une « décision » de la chambre contentieuse de l'APD.

Aucune restriction ne découle de la LCA quant au fait que seules les décisions sur le fond, et non pas les décisions préalables, pourraient faire l'objet d'un recours devant la Cour des marchés.

L'article 108 LCA ne contient aucune disposition permettant de conclure à cette exclusion. La loi du 3 décembre 2017 a attribué à la Cour des marchés la juridiction pour connaître des recours contre



toutes les décisions (préalables ou définitives) de la chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données.

23.

Ce constat s'impose d'autant plus qu'en l'espèce la Décision attaquée est susceptible d'avoir des effets pour le requérant et que, partant, ce dernier dispose d'un intérêt légitime à l'attaquer devant la Cour des marchés.

En effet, si la Décision attaquée conclut au classement sans suite de la plainte, ce qui ne soulève aucun grief de la part du requérant, ce dernier conteste le fait qu'elle lui inflige en outre un « avertissement », sur pied de l'article 95 § 1^{er}, 4^o LCA, sans que la Chambre contentieuse ait respecté le mécanisme prévu par l'article 95 § 2 LCA, et alors que cet « avertissement » découlerait du constat de l'existence d'une infraction dans son chef, ce qu'il conteste.

24.

L'article 95 § 2 est rédigé comme il suit (la Cour met en évidence):

« § 2. Dans les cas mentionnés au § 1er, 4^o à 6^o, elle informe sans délai les parties concernées par envoi recommandé:

1^o du fait qu'un dossier est pendant;

2^o du contenu de la plainte, le cas échéant à l'exception des pièces permettant de connaître l'identité du plaignant;

3^o que le dossier peut être consulté et copié au secrétariat de la chambre contentieuse, le cas échéant à l'exception des pièces permettant de connaître l'identité du plaignant, ainsi que des jours et heures de consultation ».

25.

Il ressort de l'examen du dossier, et il n'est pas contesté par l'APD, que l'obligation « d'information » (laquelle ne prévoit pas le droit d'être entendu) de l'article 95 § 2 LCA n'a pas été respectée en l'espèce.

26.

L'APD fait cependant valoir que « *La Chambre contentieuse n'a pas constaté une infraction, ni prononcé une sanction : elle a averti M. Y que son comportement était susceptible de constituer une infraction au RGPD* ».



Pour l'APD, l'« avertissement » donné au requérant sur base de l'article 95 §1^{er}, 4° LCA devait être compris non comme une sanction mais comme un « avertissement » au sens de l'article 58.2.a) du RGPD.

Cette dernière disposition est rédigée comme il suit (la Cour met en évidence et souligne) :

« 2. Chaque autorité de contrôle dispose du pouvoir d'adopter toutes les mesures correctrices suivantes:

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; ».***

Dès lors que l'APD expose dans la Décision attaquée que l'avertissement donné est destiné à **éviter la réitération d'une infraction (nécessairement constatée ndlr)**, cet avertissement ne s'assimile nullement à celui destiné à signifier qu'une opération **envisagée**, donc non encore exécutée, serait **susceptible** de violer le RGPD.

L'avertissement donné au requérant « afin d'éviter la réitération de l'infraction » suppose nécessairement la constatation de l'existence de ladite infraction dans son chef.

La thèse de l'APD est donc empreinte de contradiction en ce qu'elle expose que « l'avertissement » litigieux serait à comprendre comme la notification du fait qu'un traitement envisagé serait susceptible de violer le RGPD, alors que la Décision attaquée constate que cet « avertissement » est destiné à éviter la réitération de l'infraction imputée au requérant.

27.

En tout état de cause, la décision de donner un avertissement au requérant au sens de l'article 95 §1^{er}, 4° LCA devait entraîner le respect des mécanismes d'information prévus par l'article 95 § 2 LCA, ce que l'APD a omis de faire.

28.

La Décision attaquée, fondée sur une motivation contradictoire, s'assimilant à un défaut de motivation, et violant le prescrit de l'article 95 § 2 LCA, sera annulée.

Le second moyen du requérant est fondé.

29.

Il ne sera pas procédé à l'examen du troisième moyen du requérant, qui ne pourrait entraîner une annulation plus complète de la Décision attaquée.



X. Les dépens

30.

Conformément à l'article 1017, alinéa 1, du Code judiciaire, l'APD est condamnée aux dépens, non liquidés par le requérant.

31.

L'appel du requérant étant irrecevable en ce qu'il est dirigé à l'égard de la Commune de X, le requérant est condamné aux dépens de cette dernière liquidés à 1.560,00 euros (indemnité de procédure – affaire non évaluable en argent).

**PAR CES MOTIFS,
LA COUR,**

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,

Statuant contradictoirement,

1.

Reçoit le recours en ce qu'il est dirigé à l'égard de l'Autorité de Protection des Données, le dit fondé et par conséquent :

Annule la décision 93/2021 rendue par la Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données le 10 août 2021 (DOS-2021-00991),

Condamne l'Autorité de Protection des Données aux dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, non liquidés par Monsieur Y.

2.

Dit le recours irrecevable en ce qu'il est dirigé à l'égard de la Commune de X,

Condamne Monsieur Y à payer à la Commune de X l'indemnité de procédure liquidée à 1.560,00 euros.

3.

Condamne l'Autorité de Protection des Données au paiement du droit de mise au rôle devant la cour d'appel (400,00 €) au SPF FINANCES, conformément à l'article 269² § 1^{er}, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

PAGE 01-00002565426-0023-0024-03-01-4



Cet arrêt a été prononcé à l'audience publique du 16 février 2022 par :

F. FOGLI	Conseiller ff. président
A-M. WITTERS	Conseiller
M. BOSMANS	Magistrat suppléant
D. GEULETTE	Greffier

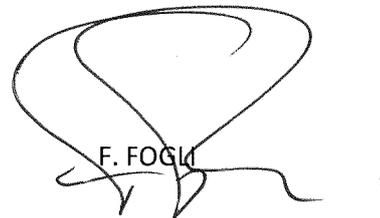


D. GEULETTE

M. BOSMANS



A-M. WITTERS



F. FOGLI

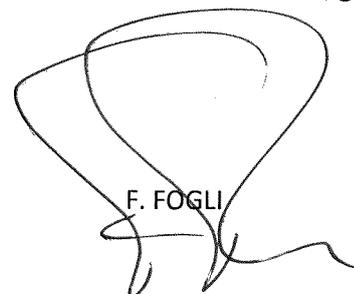
Le greffier soussigné, D. GEULETTE, acte que M.BOSMANS, magistrat suppléant se trouve dans l'impossibilité de signer l'arrêt.

Le greffier informera le procureur général de l'omission conformément à l'article 787 du code judiciaire.

Il a été prononcé par Mr. F.FOGLI, conseiller ff. président, assisté de Mr. D. GEULETTE, greffier.



D.GEULETTE



F. FOGLI

