

74

Expédition

Numéro du répertoire
2025 / 6954
Date du prononcé
15 octobre 2025
Numéro du rôle
2025/AR/692

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

☐ Enregistrable☒ Non enregistrable

Cour d'appel de Bruxelles

Section Cour des marchés
19^e chambre A

Arrêt définitif

Présenté le
Non enregistrable

COVER 01-00004560248-0001-0017-01-01-1



EN CAUSE DE :

[REDACTED] registre nationale [REDACTED] domicilié à [REDACTED]

Partie requérante, ci-après le « **Requérant** »,

représentée par Maître CASSIERS Vincent, loco Maître FERRANT Isabelle, avocat dont le cabinet est établi à 1060 SAINT-GILLES, rue de la Source, 68,

CONTRE

L'AUTORITE DE PROTECTION DES DONNEES, enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises sous le numéro 0694.679.950, dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES, rue de la Presse, 35,

Partie adverse, ci-après aussi « **l'APD** »,

représentée, sur la base d'un mandat du 5 mai 2025 de son Comité de Direction, par Mme Valérie Heremans, en qualité d'agent, établie pour les besoins de l'affaire à 1000 Bruxelles, rue de la Presse, 35.

Vu les pièces de la procédure, et notamment :

- La décision nr. 60/2025 prononcée le 24 mars 2025 par la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données (ci-après « **l'APD** ») dans le dossier **DOS-2024-01841** (ci-après la « **Décision attaquée** » ou la « **Décision** ») ;
- Le recours en annulation contre ladite Décision déposé le 23 avril 2025 pour le requérant ;
- Les conclusions de synthèse déposées pour le requérant le 10 juillet 2025 ;
- Les conclusions de synthèse déposées pour l'APD le 3 septembre 2025 ;
- Les pièces du dossier.

Entendu les conseils des parties à l'audience publique du **17 septembre 2025**.



I. Faits et antécédents procéduraux

1. Les faits de la présente affaire trouvent leur origine, d'après la plainte déposée auprès de l'APD, dans un « *différend d'ordre privé* » entre le requérant et un de ses collègues du SPF Finances, [REDACTED] [REDACTED] qui serait le compagnon de l'ex-compagne du requérant. Toujours selon cette plainte, le requérant aurait reçu une lettre anonyme contenant des données personnelles normalement accessibles uniquement aux agents du SPF Finances dans le respect strict de la loi, de sorte que le requérant aurait déposé, le 25 février 2020, une plainte auprès du Service d'inspection interne du SPF Finances.

Le 18 septembre 2020, l'inspection interne a confirmé au requérant qu'une enquête était en cours concernant sa plainte et lui a demandé une copie de la lettre anonyme, ce qui a été fait le 14 octobre 2020 (la lettre elle-même n'étant toutefois pas produite).

Le requérant a envoyé plusieurs rappels par la suite, afin de connaître l'état de l'enquête.

2. Le 16 février 2022, l'inspection interne a écrit au requérant concernant sa plainte « *vis-à-vis de la consultation/utilisation* » de ses données personnelles « *par un de nos collaborateurs, [REDACTED] [REDACTED]* ». Elle l'informait « *qu'après une enquête approfondie des bases de données, un entretien avec la hiérarchie de [REDACTED] et un entretien entre [REDACTED] et son (sic !) hiérarchie, on n'a pas trouvé des éléments qui pourraient confirmer vos allégations. Le lien causal entre la consultation des données d'un côté et l'envoi de la lettre dont vous parlez, d'un autre côté ne peut être établi. Son (sic !) hiérarchie a, par contre, rappelé à [REDACTED] les obligations déontologiques de notre administration [...]* ».

Le 22 février 2022, le requérant a répondu qu'il concluait de ce message qu'il était établi que [REDACTED] [REDACTED] avait consulté ses données personnelles et ce, manifestement à des fins autres que professionnelles.

Le 27 septembre 2022, l'inspection interne a répondu au requérant qu'il avait été informé, le 16 février 2022, que ses services n'avaient « *pas trouvé d'éléments pouvant confirmer la consultation* » de ses données par [REDACTED], précisant que, pour ce type d'accusations, « *même si aucun élément n'a pu les confirmer, les règles déontologiques sont néanmoins rappelées* ». Elle confirmait que l'enquête avait été clôturée.

Le 26 octobre 2022, le requérant a invité l'Inspection interne à revoir sa décision.



Le lendemain, il lui a été répondu à nouveau qu'aucune trace de consultation de ses données par [REDACTED] n'avait été constatée et que le rappel des règles déontologiques avait été fait en raison de l'existence d'une plainte, et non de l'existence d'une infraction.

3. Le 20 décembre 2022, le requérant a interpellé le Président du comité de direction du SPF Finances.

Par un courrier du 13 janvier 2023, le chef du Département intégrité du SPF Finance a écrit au requérant qu'elle avait interrogé les personnes concernées sur l'évolution du dossier, qu'elles lui avaient fourni une réponse détaillée avec tous les documents nécessaires et qu'elle était donc d'avis que l'enquête avait été menée correctement et que les démarches nécessaires avaient été effectuées, de sorte que leur intervention pouvait être clôturée. Elle invitait le plaignant, le cas échéant, à s'adresser au Médiateur fédéral.

Suite à ce courrier, le requérant a demandé s'il pouvait en conclure qu'il était permis de consulter les données de ses collègues en dehors de leur mission au sein du SPF Finances.

Le chef du Département intégrité du SPF Finance a répondu le même jour qu'une telle conclusion ne pouvait être tirée de l'enquête, qui n'avait pas révélé qu'il y avait eu consultation de données dans le cas d'espèce.

4. Le 21 mars 2023, le requérant a saisi le Médiateur fédéral, qui l'a invité à lui communiquer une copie de la réclamation envoyée au service d'inspection interne et la réponse reçue de celui-ci.

5. Le 23 février 2024, l'assurance protection juridique du requérant a écrit à celui-ci : « *Veillez trouver en annexe la réponse que nous recevons du DPO* »¹. Cette réponse n'est toutefois pas produite.

6. Le 4 avril 2024, le requérant a introduit une plainte auprès de l'APD à l'encontre du SPF Finances. Il a coché la case « *Oui, je joins une copie de ma communication avec le responsable du traitement ou son délégué à la protection des données et de la réponse que j'ai reçue* ».

Le 14 mai 2024, le Service de première ligne de l'APD a déclaré cette plainte recevable et transmis celle-ci à la Chambre contentieuse.

Le 24 mars 2025, la Chambre contentieuse a adopté une décision de classement sans suite, contre laquelle le requérant a introduit le présent recours.

¹ Il s'agit manifestement du *Data protection officer* (DPO) ou Délégué à la protection des données au sens du RGPD.



II. La Décision attaquée

7. Par décision du 24 mars 2025, la Chambre contentieuse a, en application de l'article 95, §1^{er}, 3° de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, classé sans suite la plainte du requérant, en invoquant les motifs B.3 et B.5 de sa « Politique de classement sans suite ».

III. L'objet du recours

Le recours tend à l'annulation de la Décision attaquée. Le dispositif des dernières conclusions du requérant se lit comme suit :

- *Déclarer le recours introduit par [REDACTED] contre la décision n°60/2025 de la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données recevable et fondé ;*
- *Annuler la décision n°60/2025 rendue le 24 mars 2025 par la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données dans le dossier DOS-2024-01841 ;*
- *Dire pour droit que le dossier est prêt à être examiné au fond au sens de l'article 95, §1er, 1° de la loi APD, et de condamner l'APD à examiner le dossier au fond conformément aux articles 98 et suivants de la loi APD ;*
- *Dire pour droit que la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données doit adopter une nouvelle décision sur la plainte du 4 avril 2024, conformément à l'article 95, §1er, de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données ;*
- *Fixer à cinq mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir par voie électronique aux conseils des parties le délai raisonnable imparti à la Chambre contentieuse pour rendre une nouvelle décision ;*
- *Réserver la cause pour vérifier, à l'expiration de ce délai, si la Chambre contentieuse a statué, et permettre au demandeur de solliciter, le cas échéant, que la Cour exerce sa pleine juridiction en cas de carence persistante ;*
- *Fixer une audience de contrôle (date relais) afin de vérifier si la Chambre contentieuse a statué dans le délai ;*
- *Condamner l'Autorité de Protection des Données au paiements des entiers frais et dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure au montant de base pour les litiges non évaluables en argent (1.883,72 EUR) et les droits de mise au rôle.*

L'APD conclut à la recevabilité mais au non-fondement du recours. Elle demande à la Cour de :

A titre principal :

- *Déclarer le recours recevable, mais non fondé ;*

A titre subsidiaire :



- *Déclarer le recours recevable et partiellement non fondé ; et*
- *Dire pour droit que la Chambre contentieuse de l'APD doit adopter une nouvelle décision après avoir elle-même décidé du suivi qu'elle donne à la plainte du 4 avril 2024, conformément à l'article 95, §1er de l'ancienne LCA ;*

En toute hypothèse :

- *Condamner le requérant aux entiers dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure au montant de base de 1.883,72 EUR.*

IV. Le cadre juridique applicable

- **Le règlement général relatif à la protection des Données (RGPD) :**²
- Article 5, §2 : « *Le responsable du traitement est responsable du respect du paragraphe 1 et est en mesure de démontrer que celui-ci est respecté (responsabilité) ».*
- Article 15, §1^{er} : « *1. La personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès auxdites données à caractère personnel ainsi que les informations suivantes: (...) ».*

V. Discussion et décision de la Cour des marchés

QUANT A LA RECEVABILITE

8. La Décision attaquée a été prononcée par la Chambre contentieuse de l'APD le 24 mars 2025.

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 portant création de l'Autorité de protection des données (LCA).

Le recours est *recevable*.

² Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil 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), *Pb.L* 119, 1 (ci-après « **RGPD** »).



QUAND AU FOND

PREMIER MOYEN DU REQUERANT : la « décision attaquée n'est pas adéquatement motivée »³

Résumé des parties

9. **Le requérant** fait valoir que sa plainte a été classée sans suite pour deux motifs d'opportunité : « Motif B.3 » (la plainte serait accessoire à un litige privé devant être débattu devant une autre juridiction) et « Motif B.5 » (manque de preuves et absence d'impact sociétal et/ou personnel élevé). Quant au premier motif, d'une part, la motivation ne correspond pas à l'énoncé des faits et aux pièces du dossier, parce que la plainte ne concernerait pas un différend d'ordre privé. Elle concerne et porte sur un traitement de données à caractère personnel illicite commis au sein du SPF Finances et dont il n'est pas possible d'identifier formellement l'auteur. D'autre part, il n'existe aucun litige privé parallèle, ni contre l'Etat Belge, ni contre [REDACTED]. En décidant de classer sans suite la plainte du demandeur sur base de motifs généraux, abstraits et manifestement inexistantes, la Chambre contentieuse commet une erreur manifeste d'appréciation.

Quant au second motif, il ressort de la plainte et ses annexes que l'Etat belge n'a manifestement pas respecté les articles 5 et 15 du RGPD. C'est à tort que la Chambre contentieuse affirme qu'elle manquait de preuves pour vérifier si la consultation illicite des données du demandeur pouvait constituer une violation du RGPD et des lois sur la protection des données. Dans son e-mail du 16 février 2022, le SPF Finances a confirmé que [REDACTED] avait bien consulté les données personnelles du requérant. De plus, la Décision affirme qu'une enquête approfondie exigerait des moyens considérables, mais ne précise ni les actes d'enquête nécessaires, ni en quoi ils seraient disproportionnés, ni la gravité des faits allégués. En outre, La Décision ne définit pas la notion d'« impact sociétal et/ou personnel élevé » et n'évalue pas la gravité des faits malgré le caractère sensible des données détenues par le SPF Finances. Le SPF Finances détient en effet des données très sensibles (vie privée, familiale, patrimoniale, financière), ce qui rend toute violation potentielle particulièrement grave et exige un examen sérieux. La Chambre contentieuse devait expliquer concrètement pourquoi le traitement dénoncé n'aurait pas d'impact significatif.

Il ressort de ce qui précède que la Décision est manifestement contraire à la loi et n'est pas valablement motivée. Dès lors, elle doit être annulée (deuxième moyen).

10. **L'APD** estime que la Chambre contentieuse a adéquatement motivé sa décision. Dès lors qu'il résultait du dossier que le problème trouvait sa source dans un différend d'ordre privé, une plainte à l'encontre du SPF Finances en tant que responsable du traitement n'aurait pas permis de régler le problème sous-jacent. Plusieurs types d'actions étaient donc ouvertes au requérant pour traiter son

³ Le deuxième moyen du requérant consiste à demander l'annulation de la décision attaquée en raison du fondement du premier moyen et son troisième moyen concerne les mesures correctrices demandées par le requérant.



différend avec [REDACTED]. Dès lors, il était raisonnable pour la Chambre contentieuse de considérer que le critère B.3 s'appliquait. En plus, le dossier confirme l'absence de consultation illicite et l'absence de responsabilité du SPF Finances. Même si La Décision n'a pas précisé l'existence d'un litige plus large ni indiqué contre qui ni devant quelle juridiction le porter, cela ne constitue pas une mauvaise interprétation des faits. De plus, la Décision est correctement motivée : les raisons du classement sans suite sont clairement exposées, ce qui permet au requérant de comprendre ses fondements.

En ce qui concerne l'argument d'impact sociétal et/ou personnel élevé, l'APD rappelle que l'utilisation d'un second critère de classement (B.5) était surabondant, et estime que, en raison du caractère personnel du litige et en l'absence de consultation illicite (ou de pratiques qui auraient laissé présumer un doute quant à l'accès aux données des citoyens par les collaborateurs du SPF Finances), c'est à raison que la Chambre contentieuse a considéré que la plainte avait un faible impact sociétal. De plus, il était impossible à la Chambre contentieuse d'évaluer si des données sensibles auraient pu être traitées. En tout cas, rien n'oblige la Chambre contentieuse à demander des informations complémentaires si les éléments fournis dans la plainte ne permettent pas de conclure en une infraction potentielle au RGPD. La Décision respecte donc les exigences de motivation quant au critère B.5 tel que défini dans la politique de classement sans suite de l'APD. Le fait que le requérant ne soit pas d'accord avec l'appréciation de la Chambre contentieuse n'implique pas pour autant que la Décision résulte d'une erreur manifeste d'appréciation.

Discussion par la Cour

11. Chaque autorité de contrôle agit, conformément à l'article 52 du RGPD, en toute indépendance dans l'exécution des tâches et l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de ce règlement.

Conformément à l'article 95, § 1, 3°, LCA, la Chambre contentieuse est expressément autorisée à classer les plaintes sans suite. Ce pouvoir de classement sans suite est également repris dans l'article 57.1. f, du RGPD, qui dispose que l'autorité de contrôle « *traite les réclamations introduites (...) dans la mesure nécessaire* ».

L'appréciation de la mesure dans laquelle il convient de prendre connaissance du contenu de la réclamation est un pouvoir discrétionnaire, que l'autorité exerce librement et à sa guise.

Cela ne signifie pas que les décisions de classement sans suite sont à l'abri de tout contrôle juridictionnel. En effet l'article 79 § 1 RGPD offre « *à chaque personne concernée le droit à un recours juridictionnel effectif si elle considère que les droits que lui confère le présent règlement ont été violés du fait d'un traitement de ses données à caractère personnel effectué en violation du présent règlement* ».



Une décision de classement sans suite, comme toute décision de la Chambre contentieuse, doit être suffisamment motivée. Il incombe à la Cour de vérifier si la Chambre contentieuse a décidé de classer sans suite une plainte pour des raisons techniques ou d'opportunité et si, ce faisant, elle a énoncé le(s) motif(s) de classement sans suite de la plainte. La Cour vérifie également si les motifs de la Décision attaquée sont cohérents et étayés par les pièces du dossier.

Lorsque certains motifs de la Décision attaquée sont incompatibles avec les pièces du dossier ou ne sont pas suffisamment étayés par ces pièces et que la Cour des marchés n'est pas en mesure de déterminer quel(s) motif(s) a (ont) été déterminant(s) pour justifier la Décision attaquée, la Cour doit constater que les motifs invoqués par la Chambre contentieuse ne peuvent pas étayer la décision.

Une décision fondée sur des motifs erronés ou juridiquement inacceptables doit être considérée comme étant prise dans le cadre d'un excès de pouvoir et est donc annulable.

12. Il convient par ailleurs de rappeler que les principes généraux de bonne administration « *recouvrent une série d'impératifs qui vont s'imposer à toute autorité administrative dans l'élaboration, l'adoption et l'exécution de ses décisions, dont l'objectif est d'assurer que celle-ci agisse comme toute administration normalement diligente, raisonnable et veillant au respect de l'intérêt général et de la légalité* »⁴.

Parmi ces principes, on cite en général, notamment, les principes de prudence, de minutie et d'obligation de motivation matérielle⁵. L'obligation matérielle de motivation signifie que tout acte administratif doit être fondé sur des faits dûment prouvés.

En évaluant le respect de l'obligation matérielle de motivation, la Cour des marchés est uniquement compétente pour vérifier si l'autorité administrative s'est fondée sur des informations factuelles correctes, si elle les a évalués correctement et si elle a pu prendre sa décision sur cette base dans les limites du raisonnable. La Cour effectue un contrôle marginal ; elle ne peut pas se substituer à l'autorité administrative pour apprécier l'opportunité d'une décision.

Il suffit que la décision elle-même évoque clairement, le cas échéant brièvement, les motifs sur lesquels elle se fonde.

13. En ce qui concerne les actes individuels, l'obligation de motivation *matérielle* est renforcée par les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation *formelle* des actes administratifs, qui imposent à l'autorité administrative, comme l'APD, d'inclure dans l'acte les considérations de droit et de fait qui sous-tendent la décision, et ce de manière « adéquate ».

⁴ C.E., arrêt n° 232.601 du 19 octobre 2015, *A.P.T.*, 2016/1, pp. 74-75.

⁵ I. MATHY, « Les principes généraux : genèse et consécration d'une source majeure du droit administratif », in *Les principes généraux de droit administratif*, S. Ben Messaoud et F. Viseur (dir.), Bruxelles, Larcier, 2017, p. 40 et les réf. citées.



Il y a lieu d'entendre par motivation adéquate, toute motivation qui fonde raisonnablement la décision. Une motivation est adéquate lorsqu'elle permet au destinataire de connaître les motifs de la décision le concernant. L'adéquation dépend de l'ensemble des circonstances de la cause, notamment de la connaissance effective préalable que le destinataire a des éléments du dossier.

La raison principale de l'obligation de motivation, telle qu'imposée par la loi du 29 juillet 1991 précitée, est que l'intéressé doit pouvoir trouver dans la décision qui le concerne les motifs sur base desquels elle a été prise, afin qu'il puisse décider en connaissance de cause s'il y a lieu de contester la décision.

14. En l'espèce, le classement sans suite a été décidé pour deux motifs distincts et autonomes, étant chacun de nature à justifier cette décision. Il en résulte que ce n'est que si la motivation relative à ces deux critères est inadéquate qu'il y aura lieu de conclure à l'illégalité de la Décision attaquée.

15. Le premier motif de classement sans suite fait référence au critère de classement B.3 de la politique de classement sans suite de l'APD. Il s'agit du critère selon lequel la plainte « *est accessoire à un litige plus large qui nécessite d'être débattu devant les cours et tribunaux judiciaires et administratifs ou une autre autorité compétente* ». L'explication de ce critère est la suivante : « *Si votre plainte est accessoire à un litige plus large (ex. demande d'accès à un document dans le cadre d'une problématique plus large de licenciement ou de divorce), la Chambre contentieuse peut estimer que son intervention n'est pas strictement nécessaire et qu'il est plus opportun que vous introduisiez votre demande devant le tribunal approprié ou l'autorité compétente qui disposera d'une vue d'ensemble sur tous les éléments du litige principal (ex. tribunal du travail, tribunal de la famille, ou le SPF Economie). Le juge ou l'autorité compétente pourra alors ordonner en connaissance de cause la production de pièces qui lui semblent nécessaires pour trancher votre cas* ».

En l'espèce, la Décision attaquée fait état du fait que la plainte « *concerne un différend privé entre le plaignant et un collègue, qui serait le compagnon de son ex-compagne* ». La Chambre contentieuse estime que « *son intervention n'est pas strictement nécessaire et qu'il est plus opportun de soumettre la plainte à une juridiction ou une autre autorité compétente, qui sera en mesure d'examiner le litige principal dans son ensemble et d'en évaluer tous les aspects* ».

16. Le requérant cite l'extrait suivant d'une décision de la cour : « *'Une autorité de contrôle ne peut classer une plainte sans suite pour éviter prétendument un double traitement avec une plainte déontologique ayant une autre finalité. En invoquant de tels motifs illégaux, elle se fonde sur des motifs non valables' (Cour des marchés, arrêt du 2 septembre 2020, 2020/AR/329, p. 14)* » et semble en déduire que le motif par lequel « *la Chambre contentieuse prétend classer la plainte en raison d'un litige privé parallèle, estimant plus opportun que celui-ci soit traité devant une juridiction ou autorité compétente capable d'évaluer le litige dans son ensemble* » est « *manifestement non valable* » (ses conclusions, p. 15).



La cour n'identifie pas, dans cet arrêt, une telle phrase (la page 14 de l'arrêt reprenant principalement la décision entreprise). En p. 20 de cette décision, la cour a uniquement considéré (selon la traduction reproduite par le requérant dans ses conclusions) que le motif selon lequel « *une plainte a également été introduite auprès de l'autorité compétente et la Chambre contentieuse souhaite éviter un éventuel double traitement* » ne pouvait être retenu dans les termes généraux dans lesquels il était formulé à défaut de motiver suffisamment en quoi les conditions du principe *ne bis in idem* seraient rencontrées.

17. Pour le surplus, le requérant estime que la motivation précitée de l'APD serait doublement inadéquate, d'une part en ce qu'elle ne correspondrait pas aux faits et à la réalité et, d'autre part, en ce qu'elle ne correspondrait pas aux exigences du critère B.3.

18. Sur le plan factuel, le requérant fait valoir que sa plainte « *peut s'inscrire dans le contexte d'un différend d'ordre privé* » mais estime qu'elle « *ne concerne pas et (...) ne porte pas sur ce différend* » mais « *sur un traitement de données à caractère personnel illicite commis au sein du SPF Finances et dont, à ce jour, à la lumière des pièces du dossier, il n'est pas possible d'identifier formellement l'auteur bien que des soupçons très sérieux existent à l'encontre de [REDACTED]* » (ses conclusions, p. 15).

Il convient cependant de relever que, dans sa propre plainte, il était indiqué que la demande du requérant « *s'inscrit dans le contexte d'un différend d'ordre privé* » l'opposant à [REDACTED] qui était le compagnon de l'ex-compagne du requérant.

Il en résulte que, lorsque la Décision attaquée fait état du fait que la plainte « *concerne un différend privé entre le plaignant et un collègue, qui serait le compagnon de son ex-compagne* », elle ne commet aucune erreur en fait et se fonde sur les déclarations du plaignant.

La nuance (subtile) selon laquelle la plainte « *s'inscrit dans le contexte d'un différend* » mais ne « *porte pas* » sur ce différend ne peut suffire à établir que les faits sur lesquels se fonde la Décision seraient inexacts. Il ne fait en effet aucun doute, dans le chef du requérant, que c'est bien [REDACTED] qui a consulté ses données personnelles et ce, dans le but de lui nuire compte tenu du différend d'ordre privé qui les oppose. Dans son e-mail du 20 décembre 2022, le requérant écrivait ainsi qu'il était, selon lui, « *établi que [REDACTED], abusivement et en dehors des missions lui confiées dans le cadre de son activité, consulté des données personnelles, sans explication* » et qu'il comptait « *exercer toute action susceptible d'apporter toute la lumière en ce compris en étant en justice* ».

La circonstance que la plainte vise « *à identifier formellement l'auteur de ce traitement illicite mais aussi à obtenir les informations sur les données du demandeur ayant fait l'objet d'un traitement illicite et à découvrir quelles personnes ont pris connaissance de ces données* » ou que « *seul le SPF Finances (l'Etat belge) est en mesure de répondre à ces questions* » (les conclusions du requérant, p.



16) n'implique pas qu'il serait factuellement inexact de considérer que la plainte concerne un différend d'ordre privé.

19. Le requérant estime par ailleurs que la motivation de la Décision attaquée ne correspondrait pas aux exigences du critère B.3 qui suppose d'une part l'existence d'un « litige » et non d'un « différend » et, d'autre part, que ce litige soit susceptible d'être soumis aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif ou à une autre autorité compétente, sans quoi l'exigence d'un recours juridictionnel effectif ne serait pas satisfaite et le critère B.3 serait « *tout simplement illégal* » (ses conclusions, p. 16).

20. Il convient d'emblée de relever que, dans son sens usuel, le terme « litige » renvoie soit à une « *contestation donnant matière à procès* », soit à un « *différend* » ou à une « *dispute* » (*Le Nouveau Petit Robert*, 1996). En l'espèce, le terme est manifestement utilisé, dans le document intitulé « Politique de classement sans suite » produit par l'APD, dans le sens d'une contestation qui *pourrait* donner lieu à un procès ou d'un « simple » différend, dès lors qu'un critère distinct (B.2) vise spécifiquement le cas d'une « *procédure judiciaire ou administrative en cours ou clôturée par une décision* ». L'explication du critère B.3 fait du reste explicitement référence à l'opportunité d'introduire une demande « *devant le tribunal approprié ou l'autorité compétente* ».

Rien n'indique donc que la Chambre contentieuse aurait mal appliqué le critère B.3 dès lors que, comme indiqué ci-avant, le requérant lui-même faisait état d'un différend l'opposant à [REDACTED]

21. Il ne fait par ailleurs aucun doute que le différend opposant le requérant à [REDACTED] (et la question du traitement illicite de données personnelles qui lui était imputé par le requérant) était susceptible d'être soumis aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, que ce soit par la voie civile d'une action en responsabilité civile extracontractuelle ou par la voie d'une plainte au pénal (chacune de ces procédures étant susceptible de mener à la communication des informations sollicitées du SPF Finances).

Les différents messages envoyés par le requérant à l'Inspection interne confirment par ailleurs d'une part qu'il avait l'intention d'exercer « *toute action susceptible d'apporter toute la lumière en ce compris en étant en justice* » et, d'autre part, qu'il était conscient de la possibilité d'effectuer des démarches « civiles » (sur lesquelles il interrogeait son administration) et de l'existence possible d'infractions pénales. Il cite ainsi, dans ses e-mails du 22 et du 20 décembre 2022, l'article 39, 3° de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, qui punit d'amende le responsable du traitement de données qui a traité des données en violation de cette loi, et les articles 443 à 446 et 458 du Code pénal, qui visent les atteintes portées à l'honneur ou à la considération des personnes⁶. Le requérant admet du reste lui-

⁶ La circonstance que la loi du 8 décembre 1992 avait, à l'époque, été abrogée est sans incidence, d'autant que la loi du 30 juillet 2018 qui l'a remplacée prévoit également en son article 222 des sanctions pénales en cas de traitement illicite.



même qu'il avait « *invité le SPF Finance à saisir le Procureur du Roi, ce qui a été refusé par le SPF Finances, aucun acte illicite n'ayant été prétendument commis* » (ses conclusions, p. 17).

La cour relève par ailleurs, à titre surabondant, que la plainte a été déposée par le juriste de l'assurance protection juridique de sorte que la Chambre contentieuse, qui n'a par ailleurs aucun devoir de conseil juridique, pouvait légitimement considérer que le requérant était suffisamment informé des voies de recours alternatives s'offrant à lui.

22. Il résulte de ces considérations que la Décision attaquée n'a pas violé les obligations de motivation, tant matérielle que formelle, qui s'imposaient à l'APD, Chambre contentieuse.

Par conséquent, la Décision attaquée est régulièrement motivée et le recours non fondé.

Il en résulte que le premier moyen n'est pas fondé, tout comme, par voie de conséquence, les deuxième et troisième moyens.

23. A titre surabondant, la cour examine ci-après les griefs du requérant relatifs au critère B.5.

24. Tel qu'il est formulé dans le document « Politique de classement sans suite », ce critère vise le cas où la plainte « *n'est pas suffisamment détaillée ou n'est pas étayée par des preuves qui permettraient à la Chambre contentieuse de se prononcer sur l'existence ou non d'une violation du RGPD* » et où cette plainte « *n'entraîne pas un impact sociétal et/ou personnel élevé* ». Selon l'explication qui est donnée, il s'agit de l'hypothèse où l'insuffisance de preuve, combinée avec l'absence d'impact sociétal et/ou personnel élevé, justifierait que la Chambre contentieuse de l'APD estime que, bien qu'il soit « *techniquement possible* » de traiter la plainte (dès lors qu'il « *n'est pas manifestement impossible de recueillir les preuves nécessaires* »), « *il n'est pas opportun de recourir au Service d'Inspection pour étayer la plainte* ».

25. En ce qui concerne l'affirmation reprise dans la Décision attaquée selon laquelle la Chambre contentieuse « *ne dispose pas de suffisamment d'éléments de preuve qui permettraient de vérifier si les allégations du plaignant concernant la consultation illicite de ses données personnelles constituent une violation potentielle du RGPD et des lois sur les protections des données* », le requérant fait valoir d'une part que les pièces du dossier permettaient d'établir une violation des article 5 et 15 du RGPD dans le chef de l'État belge et, d'autre part, que si les pièces du dossier ne permettaient pas d'établir formellement l'identité de l'auteur du traitement illicite, « *de sérieux indices indiquent qu'il s'agirait de [REDACTED] bien que, dans un second temps, le SPF Finances ait affirmé le contraire* » (cette contradiction du SPF Finances constituant déjà, selon le requérant, un élément sérieux qu'il aurait été aisé de compléter).



26. Force est toutefois de constater que la thèse du requérant, sur laquelle il fonde ses griefs, repose entièrement sur le postulat selon lequel le SPF Finances aurait, dans un premier temps, admis la consultation par [REDACTED] de ses données personnelles pour ensuite nier celle-ci.

Or, le message envoyé le 16 février 2022 ne comporte aucune reconnaissance de cette consultation. Il y est uniquement fait état de la plainte du requérant « *vis-à-vis de la consultation/utilisation* » de ses données personnelles « *par un de nos collaborateurs, [REDACTED]* » et le texte conclut, au contraire, au fait que l'enquête approfondie qui a été menée n'a pas confirmé ces allégations.

Le requérant estime pouvoir malgré tout déduire une telle reconnaissance du fait qu'il n'aurait « *jamaï fait référence ni dans sa plainte initiale ni dans ses mails antérieurs à [REDACTED]* » (ses conclusions, p. 21), de sorte que le fait que son nom ait été évoqué par l'administration confirme qu'elle avait repéré sa consultation des données du requérant.

La cour relève cependant que, curieusement, le requérant, qui a pourtant déposé plus de 120 pages de pièces à l'appui de sa requête, n'a pas déposé sa plainte initiale, ni les « *mails antérieurs* » auxquels il fait référence, de sorte qu'il reste en défaut de démontrer tant une reconnaissance initiale, par le SPF Finances, d'une consultation par [REDACTED] de ses données personnelles qu'une contradiction dans le chef de cette autorité publique qui a, systématiquement, contesté tout élément de preuve d'une telle consultation.

27. Certes, l'article 5, §2 du RGPD dispose que « *Le responsable du traitement est responsable du respect du paragraphe 1 et est en mesure de démontrer que celui-ci est respecté (responsabilité)* » et l'article 15 du même règlement précise que la « *personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées (...)* ».

Il convient toutefois de relever que, dans le cas d'espèce, le délégué à la protection des données (ou DPO en anglais) a manifestement été consulté par l'assurance protection juridique du requérant et qu'il a répondu mais que cette réponse n'est, pas davantage que la plainte initiale du requérant et de façon tout aussi curieuse, produite.

Incidemment, la cour observe que la lettre anonyme à l'origine des démarches du requérant n'a pas été produite non plus, de sorte que la Chambre contentieuse n'a pas été mise en possession d'éléments qui auraient pu, le cas échéant, étayer la thèse du requérant selon lequel l'auteur de cette lettre avait forcément eu accès à la base de données du SPF Finances, ces données ne pouvant être obtenues autrement.



28. Il en résulte que la motivation de la Décision attaquée n'est, sur ce point, pas critiquable dès lors que les éléments qui étaient soumis à la Chambre contentieuse ne pouvaient, comme elle relève, suffire à établir la violation des articles 5 et 15 du RGPD invoquées par le requérant.

29. Le requérant fait en outre grief à la Décision attaquée d'avoir indiqué qu'« *une enquête approfondie nécessiterait des moyens considérables pour recueillir des preuves supplémentaires, interroger les parties impliquées et évaluer les circonstances entourant les allégations* » sans préciser quels moyens seraient nécessaires ni pourquoi ceux-ci seraient disproportionnés au regard de la gravité potentielle de la violation alléguée, conclusion qui s'imposerait « *avec d'autant plus d'évidence qu'en l'espèce, le SPF Finance a reconnu un traitement illicite des données à caractère personnel du demandeur par [REDACTED] et que les pièces du dossier mentionnent que tous les renseignements utiles à cet égard ont été recueillis par le SPF Finances* », de sorte que tous « *les éléments d'information demandés par le demandeur sont donc présents et réunis sans que « des moyens considérables » soient nécessaires à la satisfaction de sa demande légitime* » et qu'il suffisait « *à la Chambre contentieuse de l'APD d'envoyer une demande d'information au SPF Finances – ce qu'elle n'a pas fait – pour obtenir les éléments d'information requis par le demandeur et par la loi* » (ses conclusions, p. 22).

30. A nouveau, la thèse du requérant repose sur le postulat, erroné, que l'administration aurait reconnu un traitement illicite de données, de sorte qu'il lui aurait suffi d'envoyer un courrier au SPF Finances pour demander des éléments d'information complémentaires.

Il résulte cependant des considérations qui précèdent que la Chambre contentieuse n'aurait pu se contenter d'un tel courrier mais aurait dû, pour instruire le dossier, inviter le service d'inspection, conformément à l'article 94 de la LCA, à recueillir des preuves supplémentaires (soit tous les éléments de l'enquête mais également les pièces non produites par le requérant et dont question ci-dessus) et les analyser, et sans doute également interroger les parties impliquées pour ensuite procéder à une analyse des circonstances du dossier.

L'utilisation du terme « *considérables* » doit par ailleurs s'apprécier au regard des moyens d'enquête dont dispose l'APD mais également au regard de la proportion entre leur mise en œuvre et la gravité des indices permettant de conclure à une violation du RGPD et de la loi sur la protection des données.

Dès lors qu'elle avait considéré, de façon régulière, qu'elle ne disposait pas de suffisamment de preuves pour conclure à une telle violation et, au contraire, que les éléments produits par le requérant semblaient indiquer qu'il n'y avait pas eu de « *consultation illicite* », la Chambre contentieuse a pu estimer, au regard de la marge d'appréciation qui est la sienne, que les « *moyens à mettre en œuvre pour étayer la plainte* » étaient « *potentiellement excessifs* ».

Il en résulte que, sur ce point également, la motivation de la Décision attaquée n'est pas critiquable.



31. Le requérant fait enfin grief à la Décision attaquée d'avoir considéré que la plainte ne semblait « *pas entraîner un impact sociétal et/ou personnel élevé* » sans définir concrètement ces notions et sans analyser concrètement la gravité des faits dénoncés eu égard au type très sensible de données détenues par le SPF Finances sur les citoyens, notamment les données financières, patrimoniales et sociales, privant de la sorte la cour de la possibilité d'exercer son contrôle juridictionnel.

32. Certes, la cour a jugé par le passé que la Chambre contentieuse devait préciser ce qu'elle entend par « impact sociétal significatif » afin de permettre à la Cour des marchés « *de vérifier si les faits exposés (qui doivent être mentionnés dans la décision) peuvent ou non entrer dans cette définition* »⁷. Il ne faut toutefois pas attribuer à cet arrêt une portée générale, du reste proscrite par l'article 6 du Code judiciaire.

Comme indiqué ci-avant, la Chambre contentieuse a par ailleurs et postérieurement à cet arrêt, établi un document intitulé : « Politique de classement sans suite de la Chambre contentieuse ». Ce document permet, par ses exemples, de comprendre ce qui doit être entendu par la notion d'impact sociétal élevé. Ainsi, relève de cette notion un « *traitement massif de données sensibles* » (p. 13) alors que « *la Chambre contentieuse veillera à apprécier si l'investigation de cas d'atteinte à la législation sur les caméras de surveillance entre voisins requiert ou non des moyens de constatation proportionnés à l'enjeu en cause, compte tenu de la nécessité éventuelle de contrôles sur place* » (p. 15). Il en résulte que l'obligation de motivation qui incombe à la Chambre contentieuse doit dorénavant être appréciée à l'aune de ce document.

33. En l'espèce, la Chambre contentieuse a certes admis qu'il ne fallait pas « *minimiser l'importance de l'incident dénoncé* » (§35) mais tant l'utilisation de ces termes que les constats opérés par celle-ci dans sa décision (à savoir qu'il serait question d'une consultation manifestement isolée dans le cadre d'un différend privé) permettent de comprendre pourquoi cette autorité a estimé que la plainte ne semblait pas entraîner un impact sociétal élevé.

Quant à l'absence, *prima facie*, d'impact personnel élevé pour le requérant, les éléments factuels mis en avant par la Décision permettent de comprendre que cet impact a été évalué au regard d'une part du fait que le préjudice subi par le requérant semblait se limiter à la réception d'une lettre anonyme (qui, n'étant pas produite, ne permettait pas de conclure au caractère très sensible des données qui auraient été illicitement traitées) et, d'autre part, au fait qu'aucun élément ne permettait de conclure à la consultation illicite des données du requérant.

34. La cour en conclut que la Décision attaquée respecte les exigences de motivation quant au critère B.5 tel que défini dans la politique de classement sans suite de l'APD.

⁷ Cour des marchés, 2 septembre 2020, RG n°2020/AR/329, p. 20, selon la traduction non contestée du requérant.



CONCERNANT LES DEPENS

35. Le requérant échoue dans son recours, de sorte qu'il doit être condamné aux dépens.

**PAR CES MOTIFS,
LA COUR DES MARCHES,**

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

Statuant contradictoirement,

Dit le recours recevable mais non fondé,

Condamne le requérant aux dépens de l'APD, liquidés à 20,00 EUR (contribution au fonds budgétaire) et 1.883,73 EUR (indemnité de procédure),

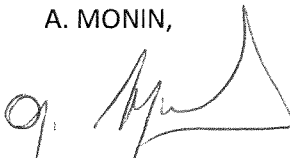
Condamne le requérant au paiement du droit de mise au rôle devant la Cour des marchés (400,00 €) au SPF FINANCES, conformément à l'article 269² § 1er, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience civile publique de la 19^{ème} chambre A de la cour d'appel de Bruxelles, section Cour des marchés, le **15 octobre 2025**,

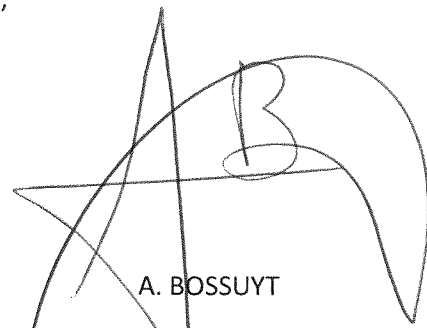
Où étaient présents :

A.-M. WITTERS,
J. VAN MEERBEECK,
A. BOSSUYT,
A. MONIN,

Conseiller ff. président,
Conseiller,
Conseiller,
Greffier,

9. 
A. MONIN


J. VAN MEERBEECK


A. BOSSUYT

A.-M. WITTERS

