

Numéro du répertoire 2022/ 4256
Date du prononcé 08/06/2022
Numéro du rôle 2021/AR/606

Non communicable au
receveur

Expédition

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

Cour d'appel

Bruxelles

Section Cour des marchés

19^e chambre A

Chambre des marchés

Arrêt

Présenté le
Non enregistrable

EN CAUSE DE :

L'ETAT BELGE, représenté par Madame la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, rue de Louvain, 1-3, inscrit à la BCE sous le numéro 0308.356.862 ;

PARTIE REQUERANTE,

Ayant pour conseil, Me Bernard RENSON, avocat dont le cabinet est établi à [...] ;

CONTRE :

L'AUTORITE DE PROTECTION DES DONNEES (ci-après « APD »), dont le siège social est établi rue de la presse 35 à 1000 Bruxelles, inscrite à la B.C.E. sous le numéro 0694.679.950,

PARTIE INTIMEE,

Ayant pour conseils, Me Etienne KAIRIS, Me Michaël HOUBBEN et Me Francesca BIEBUYCK, avocats dont le cabinet est établi à [...]

Vu l'arrêt interlocutoire prononcé par la Cour des marchés le 16 mars 2022, par lequel la Cour a reçu le recours de l'Etat belge et, statuant avant dire droit, a ordonné la réouverture des débats pour permettre à l'APD de déposer la copie complète du dossier administratif relatif à la Décision attaquée ;

Pour rappel

:

-la Chambre Contentieuse de l'APD a rendu la Décision attaquée le 16 mars 2021, dont le dispositif est libellé comme il suit :

« Décide, après délibération :

- D'imposer une réprimande

- D'ordonner la mise en conformité du traitement aux principes de finalité et de minimisation, en retirant la mention du titre de noblesse de la carte d'identité de la plaignante, dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la présente décision - d'ordonner au responsable du traitement d'informer par e-mail l'Autorité de protection des données (Chambre Contentieuse)

du résultat de cette décision dans le même délai via l'adresse e-mail litigationchamber@apd-gba.be

En vertu de l'article 108, § 1er de la LCA, cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour des marchés (Cour d'appel de Bruxelles) dans un délai de 30 jours à compter de sa notification, avec l'Autorité de protection des données en qualité de défenderesse »,

- au terme de ses derniers écrits de conclusions, le requérant demande à la Cour des marchés :

« De bien vouloir recevoir le présent appel, et de le déclarer fondé ;

EN CONSEQUENCE :

Annuler la décision prononcée contradictoirement le 16 mars 2021 par la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données, décision n° 37/2021 et portant le numéro de dossier DOS-2020-00310,

Statuant de pleine juridiction, déclarer la demande de X irrecevable ou en tout état de cause non fondée ;

Condamner l'intimée aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure d'appel qui peut être liquidée à son montant de base, soit la somme de 1.560,00 € ».

- l'APD demande quant à elle à la Cour des marchés de :

« Déclarer les demandes du SPF Intérieur non fondées ;

Condamner le SPF Intérieur aux entiers dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure fixée au montant de base (1.560,00€) »,

Vu le dossier administratif déposé par l'APD à l'audience du 13 avril 2022, la cause ayant été prise en délibéré à l'audience du 4 mai 2022 ;

I. Discussion – Décision de la Cour des marchés

I.1 Quant au premier moyen de l'Etat belge : « La décision de la Chambre contentieuse méconnaît le principe dispositif »

1.

L'Etat belge expose notamment :

« Attendu qu'il est en effet surprenant de lire, dans la motivation de la décision entreprise, que « bien que les dispositions du RGPD mentionnées infra ne soient pas reprises dans les conclusions des parties, la Chambre Contentieuse note que la plainte est portée devant elle et, dès lors, qualifie les arguments légaux invoqués et afférents aux faits litigieux repris dans la plainte au regard du RGPD, dans le cadre du litige porté devant elle et dans le contexte des compétences lui attribuées. » ;

Attendu qu'il apparaît ainsi que la Chambre contentieuse de l'APD a décidé elle-même, et sans que cela ne soit demandé par l'une des parties, de requalifier les arguments de la demanderesse originaire au regard du RGPD et de conclure à la violation du RGPD dans le chef de l'administration;

(...) la Chambre contentieuse de l'APD a justifié la réprimande imposée au requérant au motif qu'il aurait méconnu les articles 5.1.c, 5.1.b et 6.1.e du RGPD, alors même que la demanderesse originaire sollicitait, uniquement et exclusivement, que soit prononcée toute mesure permettant d'« assurer l'absence de mention du titre de noblesse sur les documents d'identité et titre de voyage de la requérante ainsi que sur tout autre document à lui délivrer par des autorités belges à partir de la base de donnée dite BAEC (Banque de données centralisée des actes de l'état civil) » d'une part, ainsi que toute mesure complémentaire « qui permettrait de mettre un terme aux violations subies (...) au regard du droit au respect de sa vie privée » (...)

Attendu qu'il apparaît ainsi que la Chambre contentieuse de l'APD a modifié l'objet de la demande ou, à tout le moins, a accordé plus que ce que la demanderesse originaire ne réclamait ; Qu'il en découle que la Chambre contentieuse de l'APD a statué ultra petita ;
».

2.

L'APD expose en substance, au terme de son premier moyen, que :

« L'APD peut, en tant qu'organe administratif, chargé d'une mission légale de contrôle du respect des dispositions du RGPD, lorsqu'elle est saisie par une plainte de faits susceptibles de constituer une infraction auxdites dispositions, vérifier d'office leur correcte application dans la situation d'espèce et, le cas échéant, sanctionner leur violation, conformément à l'article 100 de la LCA.

La Cour des marchés l'a d'ailleurs expressément reconnu. Dans un arrêt du 23 octobre 2019, après avoir constaté que « les infractions pour lesquelles la Chambre contentieuse de l'APD a sanctionné [la partie intimée] ne sont pas explicitement les griefs invoqués par le plaignant », elle enseigne que « la circonstance que [le plaignant] donne un tout autre objet à sa plainte n'empêche pas la Chambre contentieuse d'enquêter, de sa propre initiative, sur un éventuel manquement du responsable du traitement » aux dispositions du RGPD ».

Décision de la Cour des marchés

3.

L'article 4 §1^{er} LCA précise que *« L'Autorité de protection des données est responsable du contrôle du respect des principes fondamentaux de la protection des données à caractère personnel, dans le cadre de la présente loi et des lois contenant des dispositions relatives à la protection du traitement des données à caractère personnel ».*

L'article 32 LCA précise que la Chambre contentieuse est l'organe contentieux administratif de l'APD.

Selon l'article 60 LCA (la Cour souligne) :

« 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 ».

4.

La Cour relève que la plainte adressée à l'APD le 20 janvier 2020 (et non le 20 août 2020 comme erronément mentionné par les parties dans leurs conclusions) était notamment motivée comme il suit : *« (...) je souhaiterais introduire une formellement une plainte auprès de votre institution en vue d'obtenir que la mention de mon titre de noblesse sur mon passeport et ma carte d'identité ne me soit plus imposée, pas plus que sur les autres documents à délivrer ultérieurement par les autorités administratives ».*

L'APD a, dans la Décision attaquée, précisé que cette dernière se *« focalise sur la carte d'identité, et n'aborde pas le passeport ou d'autres documents émis par l'administration (tels que le permis de conduire par exemple), dans la mesure où seule relève de la compétence de la défenderesse la carte d'identité »* (point 4 de la Décision attaquée).

Il ressort des dossiers de pièces déposés par les parties, et des exposés des faits et antécédents de procédure, que la plaignante avait entrepris à l'égard du SPF Intérieur, à tout le moins à compter de 2016, plusieurs démarches en vue de faire supprimer son titre de noblesse de ses documents administratifs et, en tout état de cause, de sa carte d'identité.

La question de la possibilité de prévoir que l'omission de titre de noblesse de la carte d'identité puisse se faire à la demande de l'intéressé a fait l'objet d'un abondant échange de correspondances entre la Commission de la protection de la vie privée et le SPF Intérieur au cours des années 2016 et 2017 (v. pièces déposées par les parties).

5.

Au vu de ces considérations, dès lors que l'APD est un organe contentieux administratif, chargé d'une mission légale de contrôle du respect des dispositions du RGPD, lorsqu'elle est saisie par une plainte de faits susceptibles de constituer une infraction auxdites dispositions, il lui appartient de vérifier d'office leur correcte application dans la situation d'espèce et, le cas échéant, sanctionner leur violation, conformément à l'article 100 de la LCA.

Les faits faisant l'objet de la plainte étaient clairement définis dans cette dernière, ainsi que requis par l'article 60 LCA: la plaignante souhaitait que son titre de noblesse ne soit pas mentionné sur ses documents administratifs, dont sur sa carte d'identité.

La chambre contentieuse devait, en sa qualité d'organe contentieux administratif de l'APD, veiller à qualifier correctement en droit les faits faisant l'objet de la plainte, au regard des dispositions légales dont l'APD doit assurer le respect au regard de la mission qui lui est confiée par la loi.

Dans ce cadre, il ne peut être reproché à l'APD d'avoir fait usage des dispositions pertinentes du RGPD pour estimer que les faits qui lui étaient soumis constituaient une violation des articles 5.1.b) et c) et 6.1.e) du RGPD, qui consacrent les principes de minimisation, de finalité et de traitement licite des données.

Ce faisant, l'APD n'a pas statué en dehors, ni au-delà, de l'objet de la plainte dont elle était saisie : l'APD n'a aucunement modifié l'objet de la plainte et n'y a joint aucun élément de fait nouveau par rapport à ceux faisant l'objet de sa saisine. L'APD s'est bornée à qualifier juridiquement les faits dont elle était saisie, au regard des dispositions légales dont elle a pour mission d'assurer le respect.

Le premier moyen du requérant n'est pas fondé.

I.2. Quant au deuxième moyen du requérant : La décision de la Chambre contentieuse de l'APD méconnaît le principe du contradictoire et partant, les droits de la défense des parties

6.

L'Etat belge expose ce qui suit :

« 23. Attendu que dans l'hypothèse où la Cour de céans conclurait à l'absence de fondement du premier grief, quod non, force est de constater qu'en adoptant la décision entreprise, la Chambre contentieuse de l'APD a méconnu le principe du contradictoire et partant, les droits de la défense des parties ;

23.1. Attendu qu'en vertu du principe du contradictoire, le juge a l'obligation d'ordonner la réouverture des débats lorsqu'il soulève d'office une règle de droit dont l'application n'a pas été anticipée par les parties¹ ;

Qu'en d'autres termes, lorsque le juge se rend compte, lors de son délibéré, qu'il a pour intention de soulever un moyen à propos duquel les parties n'ont pas débattu, il est tenu de respecter le principe du contradictoire et doit, par conséquent, ordonner une réouverture des débats² ;

Attendu que la doctrine la plus éclairée précise que « placé dans ces conditions, le juge est redevable d'une « dette de contradiction » envers les parties et doit nécessairement, pour garantir leurs droits de la défense, leur donner l'opportunité de s'expliquer à propos du moyen inédit, ce qu'il fera en prononçant la réouverture des débats »³ ;

23.2. Attendu qu'en l'espèce, et tel que relevé ci-avant, la Chambre contentieuse de l'APD a requalifié les arguments de la demanderesse originaire au regard du RGPD et a, par conséquent, fait application de ce règlement ainsi que de multiples principes « relatifs à la protection des données », pour en définitive conclure à la violation du RGPD dans le chef du concluant, et ce alors même que ces éléments n'avaient aucunement été débattus entre parties ;

Que ce faisant, la Chambre contentieuse de l'APD a manifestement méconnu le principe du contradictoire et partant, les droits de la défense des parties, ou à tout le moins du concluant ;

23.3. Attendu que le contradictoire et les droits de la défense sont également consacrés en

¹ J. Englebert et X. Taton (dir.), *op. cit.*, p. 407.

² J. Englebert et X. Taton (dir.), *op. cit.*, p. 410.

³ J. Englebert et X. Taton (dir.), *op. cit.*, p. 411.

tant que principes généraux de droit administratif, à l'instar des principes de bonne administration⁴ ;

Qu'ainsi, l'APD ne peut se retrancher derrière le fait que la Chambre contentieuse est un organe administratif pour soutenir qu'elle ne serait pas tenue de respecter le principe du contradictoire et les droits de la défense lorsqu'elle adopte ses décisions ;

Que cela est d'autant plus vrai que la Cour de céans a d'ores et déjà dit pour droit que le respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable est « d'autant plus important que la Chambre Contentieuse dispose, en vertu de l'article 100 LCA, du pouvoir d'infliger des sanctions, notamment des amendes, et de communiquer le cas échéant le dossier au parquet du Procureur du Roi de Bruxelles, qui pourra entamer des poursuites pénales »⁵ ;

Qu'il ne fait dès lors aucun doute que la Chambre contentieuse de l'APD doit, lorsqu'elle adopte une décision, respecter ces principes et qu'à défaut, il appartient à la Cour de céans de déclarer ladite décision irrégulière ;

Qu'en l'espèce, il a été démontré ci-avant que la Chambre contentieuse de l'APD a manifestement méconnu les principes applicables, de sorte que l'appel du concluant est parfaitement fondé ;

24. Attendu que c'est encore à tort que l'APD soutient, dans ses conclusions, que le concluant n'aurait pas pu être surpris par les dispositions appliquées par la Chambre contentieuse dans sa décision⁶ ;

Qu'en effet, tel que le démontrent les conclusions adoptées par les parties dans le cadre de la procédure devant la Chambre contentieuse de l'APD, le débat contradictoire ayant pris place entre parties concernait exclusivement la question de savoir si le titre de noblesse faisait, ou non, partie intégrante du nom ;

Qu'ainsi, au vu du déroulement des débats, les parties ne pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que la Chambre contentieuse de l'APD inclut dans sa décision des développements relatifs aux articles 5.1.c, 5.1.b et 6.1.e du RGPD et considère au demeurant que ceux-ci auraient été méconnus par la concluant ;

⁴ Voir en ce sens la jurisprudence constante du Conseil d'Etat et notamment l'arrêt n° 251.618 du 27 septembre 2021, en cause de l'asbl PAYS DES CASTORS : « **Le principe des droits de la défense s'applique aux procédures juridictionnelles ou quasi juridictionnelles, dans les procédures disciplinaires dans le contentieux de la fonction publique ou lorsque l'acte attaqué s'apparente à une sanction.** Ce principe qui accorde à toute personne qui risque de se voir infliger une sanction administrative la faculté de se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont faits, implique, notamment, qu'elle ait eu la possibilité de consulter l'ensemble du dossier sur la base duquel l'autorité s'est fondée pour lui adresser ces reproches et envisager de prendre à son égard cette sanction ». Nous soulignons.

⁵ Arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles, section Cour des marchés (19^{ème} chambre A), du 24 février 2021, numéro de rôle 2020/AR/1159.

⁶ Page 13 de ses conclusions principales.

Que le raisonnement de l'APD ne peut dès lors être suivi ;

Attendu que c'est de mauvaise foi que l'APD soutient que le concluant n'aurait pas été pris au dépourvu alors même que la Chambre contentieuse a changé les fondements juridiques des prétentions de la demanderesse originaire, tels qu'ils avaient été jusque-là débattus, et ce d'initiative et sans les soumettre à la contradiction des parties ;

Qu'il semble ainsi nécessaire de rappeler à l'APD que selon la Cour de cassation, c'est tout « en respectant les droits de la défense » que le juge relève d'office « les moyens de droit dont l'application est commandée par les faits spécialement invoqués par les parties au soutien de leurs prétentions »⁷ ;

*Que comme le précise judicieusement le Professeur Jacques Van Compernelle, « il importe en effet de concilier le rôle élargi qui revient au juge (investi du pouvoir d'appliquer librement les règles de droit aux faits qui sont allégués devant lui) avec les exigences du respect dû au principe de la contradiction. Ce point nous paraît essentiel. **Le juge ne peut surprendre les parties en appliquant d'office, sans débat, aux faits qui sont invoqués une qualification ou une règle de droit à laquelle aucun des deux plaideurs n'avait songé.** C'est dire que le juge qui estime devoir procéder à une substitution de base légale ou à une requalification des faits, **devra veiller à susciter à ce sujet un débat contradictoire.** Si ce débat n'a pas eu lieu, il lui incombe de toute évidence d'ordonner la réouverture des débats »⁸ ;*

Qu'en outre, selon la doctrine la plus avisée, il peut être considéré que le juge n'est pas tenu d'ordonner la réouverture des débats lorsqu'il fonde sa décision sur des éléments dont les parties pouvaient raisonnablement s'attendre, au vu du déroulement des débats, à ce qu'ils soient inclus dans la décision, soit notamment « lorsque le juge procède à la vérification des conditions d'application de la règle de droit débattue devant lui par les parties »⁹ ;

Qu'au vu des principes ainsi rappelés et plus spécifiquement de l'exemple précité, il apparait qu'en l'espèce, les parties ne pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que la Chambre contentieuse de l'APD fonde sa décision sur les articles 5.1.c, 5.1.b et 6.1.e du RGPD puisque ceux-ci n'avaient nullement été abordés dans le cadre des débats ; Qu'il en découle que les parties, et donc le concluant, ont bel et bien été prises au dépourvu et partant, elles ont été privées de l'opportunité de débattre des éléments sur lesquels repose la décision entreprise ;

⁷ Cass., 14 avril 2005, *J.L.M.B.*, 2005/20, p. 856.

⁸ J. Van Compernelle, « La cause de la demande: une clarification décisive », note sous Cass., 14 avril 2005, *J.T.*, 2005/35, p. 659. Nous soulignons.

⁹ P. Knaepen, « La réouverture des débats », *J.T.*, 2016/28, n° 6656, p. 493.

Que les principes généraux des droits de la défense et du contradictoire ont donc manifestement été méconnus par la Chambre contentieuse de l'APD ;

25. Attendu qu'il s'impose, dans ces conditions, d'annuler la décision entreprise ;

Que l'appel du concluant est dès lors entièrement fondé ».

7.

L'APD expose au terme de son deuxième moyen:

« 19. Le SPF Intérieur soutient que « la Chambre contentieuse de l'APD a méconnu le principe dispositif, d'une part, en statuant sur des éléments que la [plaignante] n'avait pas soulevés et en omettant de statuer sur des choses demandées et, d'autre part, en soulevant d'office des règles de droit non invoquées par les parties et ne relevant pas de l'ordre public »¹⁰.

L'objection, ainsi formulée, ne peut être admise dès lors qu'elle revient à méconnaître la nature même de la Chambre contentieuse de l'APD et l'étendue de ses missions et compétences légales.

20. Il est utile de rappeler que, conformément à l'article 4 de la LCA, l'APD est « responsable du contrôle du respect des principes fondamentaux de la protection des données à caractère personnel ». Elle a, plus spécifiquement, été instituée par le législateur afin de constituer l'organe de régulation fédéral chargé d'assurer le respect des principes édictés par le RGPD¹¹.

21. Par ailleurs, l'article 32 de la LCA précise que la Chambre contentieuse est « l'organe contentieux administratif » de l'APD.

En ce sens, la Cour des marchés rappelle que « la Chambre contentieuse est un organe administratif de l'APD et en tant que tel, ne fait pas partie des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire », que « sa procédure de règlement de litige est de type administratif et non juridictionnel » ou encore que « la Chambre Contentieuse [est] un organe de nature administrative, et de ce fait, non soumis au Code judiciaire »¹².

22. Il se déduit de ce qui précède que l'APD peut, en tant qu'organe administratif, chargé d'une mission légale de contrôle du respect des dispositions du RGPD, lorsqu'elle est saisie par une plainte de faits susceptibles de constituer une infraction auxdites dispositions, vérifier d'office

¹⁰ Voy. le point 18 de la requête d'appel du SPF Intérieur et point 20 de ses conclusions principales.

¹¹ Voy. Projet de loi portant création de l'Autorité de protection des données, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. 2016-2017, doc. n° 54-2648/001, spéc. pp. 5-14.

¹² Bruxelles (Cour des marchés (19^e ch. A)), 24 février 2021, 2020/AR/1159, p. 15.

leur correcte application dans la situation d'espèce et, le cas échéant, sanctionner leur violation, conformément à l'article 100 de la LCA.

23. La Cour des marchés l'a d'ailleurs expressément reconnu. Dans un arrêt du 23 octobre 2019, après avoir constaté que « les infractions pour lesquelles la Chambre contentieuse de l'APD a sanctionné [la partie intimée] ne sont pas explicitement les griefs invoqués par le plaignant », elle enseigne que « la circonstance que [le plaignant] donne un tout autre objet à sa plainte n'empêche pas la Chambre contentieuse d'enquêter, de sa propre initiative, sur un éventuel manquement du responsable du traitement »¹³ aux dispositions du RGPD.

24. A cet égard, la référence faite par le SPF Intérieur à l'arrêt rendu par la Cour de céans le 24 février 2021¹⁴ manque de toute pertinence, si l'on est quelque peu attentif au contexte spécifique dans lequel cette décision a été prise et, donc, à la portée de ses enseignements.

Dans l'affaire en cause, la personne concernée avait introduit une plainte visant à l'obtention d'une pièce sur le fondement du droit d'accès consacré par l'article 15 du RGPD. Ayant ensuite obtenu ladite pièce, elle avait signalé à l'APD que sa plainte était devenue sans objet. Ceci n'empêchait pas la Chambre contentieuse d'avoir égard à la plainte et de statuer sur celle-ci, ce qu'elle a fait. En cours de procédure, la plaignante a postulé, par voie de conclusions, l'accès à un autre document et la Chambre contentieuse de l'APD a par ailleurs invité les parties à débattre de la portée d'une autre pièce versée aux débats. L'APD s'est également saisie de ces éléments nouveaux.

Cette décision permet tout d'abord de rappeler l'importance de l'article 92 LCA, exprimant l'interdiction d'une « autosaisine » pour la Chambre contentieuse de l'APD : elle ne peut, ainsi, ajouter d'initiative de nouveaux faits à l'acte de saisine initial.

C'est précisément ce que rappelle la Cour de céans dans l'arrêt précité, en des termes parfaitement clairs¹⁵. Ainsi, elle souligne que « la saisine de la Chambre Contentieuse était strictement limitée à l'objet de la plainte initiale de la plaignante, tel que transmise par le service de première ligne et qui visait un fait déterminé », soit l'accès à une pièce spécifique. Elle précise qu'« une fois saisie de la plainte par l'un des modes de saisine visés par l'article 92 LCA, la Chambre Contentieuse est compétente pour statuer sur celle-ci, bien que l'objet de la plainte puisse ne plus être d'actualité », mais ajoute que « ceci ne signifie cependant pas que la Chambre Contentieuse puisse examiner d'autorité une nouvelle plainte ou de nouveaux faits non expressément visés par la plainte transmise par le service de première ligne » dans la

¹³ Bruxelles (Cour des marchés (19^e ch. A)), 23 octobre 2019, 2019/AR/1234, p. 22. Traduction libre.

¹⁴ Bruxelles (Cour des marchés (19^e ch. A)), 24 février 2021, 2020/AR/1159.

¹⁵ Les citations qui suivent sont toutes issues de cet arrêt.

mesure où « la saisine de la Chambre Contentieuse reste strictement limitée à l'objet de la plainte transmise par le service de première ligne ».

Ce point est essentiel, dans la mesure où la fixation de l'objet de la procédure « dès l'entame » de celle-ci permet d'assurer le respect des droits de la défense. En ce sens, « le fait que la Chambre Contentieuse "s'autosaisisse" de nouveaux faits en cours de procédure, sans passer par les mécanismes légaux régissant sa saisine, constitue une violation manifeste de l'article 92 LCA ».

Or, c'est précisément ce qui s'est produit dans la situation ayant donné lieu à cet arrêt du 24 février 2021. En effet, la Chambre contentieuse n'a pas « poursuivi l'examen de la plainte dans les strictes limites de son objet », dès lors qu'elle a statué sur des demandes nouvelles soumises en cours de procédure : « ces demandes nouvelles formulées (...) par la plaignante par voie de conclusions, ou soulevées d'initiative par la Chambre Contentieuse au cours des débats, au sujet de nouveaux faits, n'ont pas légalement saisi cette dernière au regard des mécanismes légaux limitativement énumérés par l'article 92 LCA ». En d'autres termes, « la Chambre Contentieuse, après avoir constaté que la plainte dont elle était saisie est devenue sans objet, ne pouvait éventuellement continuer le traitement de celle-ci qu'en limitant cet examen à la matérialité du manquement qui y était visé, ainsi qu'à l'opportunité de lui appliquer la sanction qu'elle estimait opportune ».

C'est précisément pour ce motif que la décision de l'APD a, dans l'affaire en cause, été annulée par la Cour de céans : le fait qu'elle ait, par sa décision, excédé l'objet « de la plainte dont elle avait été régulièrement saisie » entraîne « l'illégalité de cette décision ».

*Il est utile de préciser que ces principes ne remettent nullement en cause l'obligation pour l'APD, dans le cadre de ses missions légales, de procéder à la qualification juridique des faits qui lui sont soumis par une plainte régulière au sens de l'article 92 LCA. Cette « interprétation juridique » du contexte factuel de la plainte est d'autant plus logique que l'APD se doit d'offrir aux citoyens, à nouveau dans le cadre de ses missions légales, une accessibilité maximale. On lit ainsi dans le Plan de Gestion 2021 de l'APD (voy. **Pièce 6**, p. 18) que « Le droit de porter plainte auprès de l'APD est une alternative à un recours au juge civil ou administratif et doit rester aisé pour le citoyen. Le législateur n'a par exemple pas voulu que les parties soient toujours assistées d'un avocat ».*

C'est précisément cette nécessaire qualification juridique de la demande formulée par la plainte qui est en cause en l'espèce.

Surtout, et pour revenir à l'arrêt précité du 24 février 2021, la situation d'espèce est bien différente. En effet, la Chambre contentieuse de l'APD ne s'est nullement saisie de nouveaux faits non visés par la plainte et n'a pas statué sur des demandes nouvelles en cours de procédure. Elle n'a pas modifié l'objet de la demande dont elle a été légalement saisie, à savoir examiner si la mention du titre de noblesse sur la carte d'identité est obligatoire : elle s'est bornée à en assurer la correcte qualification juridique.

25. *Le grief formulé par le SPF Intérieur doit donc être déclaré non fondé ».*

Décision de la Cour des marchés

8.

Il a été exposé ci-avant, dans le cadre de l'examen du premier moyen de l'Etat belge, qu'il ne pouvait être reproché en l'espèce à l'APD d'avoir fait usage des dispositions à son estime pertinentes du RGPD pour qualifier juridiquement les faits qui lui étaient soumis.

9.

La Cour des marchés relève que les parties n'ont aucunement invoqué les dispositions du RGPD, soit pour s'en prévaloir, soit pour contester leur application, dans leurs écrits de procédure, ni dans leurs échanges de correspondance avec la chambre contentieuse de l'APD avant que la décision attaquée n'intervienne.

Il est révélateur à cet égard de reprendre les termes du procès-verbal de la séance de la chambre contentieuse de l'APD du 1^{er} mars 2021, au cours de laquelle il a été procédé à l'audition des parties.

La cour relève notamment les extraits suivants de ce procès-verbal (la Cour souligne et met en évidence) :

- Feuillet 2, sous le titre A. Introduction : « *(Le président) souligne **l'importance du RGPD** pour ce litige, **bien qu'il ne soit pas repris dans les conclusions des parties** »,*
- Feuilles 6 à 8, sous le titre F. Discussion :
 - « **Le président s'enquiert ensuite du fait qu'aucune des plaidoiries ne mentionne le RGPD, et rappelle son article 6 concernant la licéité du traitement (plus particulièrement l'article 6.1.c, rendant le traitement licite si celui-ci est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis). Il revient aussi sur le principe de finalité de l'identification d'une personne, tout en précisant que si on admet que le titre fait partie du nom, cette question ne se pose pas. Le président donne ensuite la parole aux parties pour d'éventuelles observations de leur part concernant le RGPD** »,

- « (Me Kaiser – conseil de la plaignante ndlr) **revient brièvement sur les potentielles bases de licéité du traitement (article 6.1.c. ou 6.1.e ou 6.1.f)** tout en indiquant que les conditions des alinéas c) et e) ne sont pas remplies en l'espèce »,
- « Le président donne ensuite à V (représentant Ministre de l'Intérieur ndlr) la possibilité de réagir, surtout quant aux aspects RGPD »,
- « V explique que le même traitement doit être appliqué à tous les porteurs d'un titre nobiliaire. Le président demande s'il n'est pas possible de faire un tri, en fonction de si le porteur d'un titre demande ou non de retirer la mention du titre. V répond par la négative et **renvoie vers l'article 6.1.c RGPD** et vers l'article 6 § 2 de la loi du 19 juillet 1991 sur les registres de la population et la carte d'identité »,
- « (Le président) rappelle les **articles 17 et 21 du RGPD** concernant l'opposition de la personne concernée en cas d'intérêt légitime supérieur à l'intérêt du responsable du traitement, tout en rappelant que dans le présent cas la base de licéité consiste en une mission d'intérêt public ».

A la suite de cette discussion, le procès-verbal de la séance de la chambre contentieuse mentionne que l'audition est clôturée par le président et que l'affaire sera prise en délibéré. Une copie de ce procès-verbal est ensuite envoyée aux parties par courrier électronique du 8 mars 2021, afin de recueillir leurs éventuelles observations. Leurs réponses, qui figurent au dossier administratif, ne font aucune mention du RGPD et ne contiennent aucun développement quant à la problématique de son application au présent litige.

10.

La Décision attaquée est prise le 16 mars 2021 et, comme déjà mentionné, conclut au fait que les faits soumis à son examen révèlent, selon l'APD, une violation des articles 5.1.b) et c) et 6.1.e) du RGPD, qui consacrent les principes de minimisation, de finalité et de traitement licite des données.

Ainsi que cela vient d'être relevé, les parties ne se sont jamais exprimées par écrit au sujet de l'application du RGPD à leur litige. La première fois que le RGPD fut évoqué, et qu'il fut demandé aux parties de s'exprimer à ce sujet, ce fut, oralement, à l'initiative du président de la Chambre contentieuse, lors de la séance d'audition du 1^{er} mars 2021.

Cette interpellation ne visait expressément que l'article 6.1. du RGPD, et plus particulièrement l'article 6.1.c. Le principe de finalité fut quant à lui évoqué, ainsi que le principe de nécessité du traitement.

En réponse à cette interpellation orale, les parties se sont ensuite très brièvement exprimées quant à l'article 6 du RGPD, après que le conseil de la plaignante ait rappelé que sa démarche « s'inscrivait principalement sur le pied du droit au respect de la vie privée (...) et l'article 22 de la Constitution, et pas sur le droit à la protection des données ».

Si les articles 17 et 21 du RGPD furent également cités par l'un des membres de la chambre contentieuse en fin d'audition, ces articles ne firent ensuite l'objet d'aucun débat.

11.

Il ressort de ce qui précède que la décision d'infliger à l'Etat belge une réprimande et de lui ordonner de lui ordonner la mise en conformité du traitement aux principes de finalité et de minimisation, se fonde sur une base légale, les articles 5.1.b) et c) et 6.1.e) du RGPD, qui n'avaient pas été invoqués dans la plainte initiale et qui n'ont pas été débattus dans le cadre des écrits de procédure des parties devant la chambre contentieuse.

Ils n'ont été évoqués, pour la première fois, et de manière non explicite, qu'à l'initiative des membres de la chambre contentieuse lors de la séance d'audition des parties du 1^{er} mars 2021, sans que cela ne suscite de débats particuliers.

La chambre contentieuse, dès lors qu'elle a estimé dans le cadre de son délibéré que ces dispositions trouvaient à s'appliquer aux faits dont elle était saisie par l'effet de la plainte, devait ordonner la réouverture des débats pour permettre aux parties de s'en expliquer. Le respect des droits de la défense et du contradictoire s'appliquent devant les organes contentieux administratifs, et sont d'ordre public, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat notamment dans son arrêt du 27 septembre 2021 n° 251.619:

« Le principe des droits de la défense s'applique aux procédures juridictionnelles ou quasi juridictionnelles, dans les procédures disciplinaires dans le contentieux de la fonction publique ou lorsque l'acte attaqué s'apparente à une sanction. Ce principe qui accorde à toute personne qui risque de se voir infliger une sanction administrative la faculté de se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont faits, implique, notamment, qu'elle ait eu la possibilité de consulter l'ensemble du dossier sur la base duquel l'autorité s'est fondée pour lui adresser ces reproches et envisager de prendre à son égard cette sanction. Il revêt un caractère d'ordre public et doit donc, le cas échéant, être soulevé d'office et il prescrit que seules les personnes qui étaient présentes lors de l'audition peuvent participer à la délibération sur le prononcé d'une éventuelle sanction » (Conseil d'Etat, arrêt n° 251.619 du 27 septembre 2021, consultable sur www.raadvst-consetat.be).

En décidant d'office de faire application articles 5.1.b) et c) et 6.1.e) du RGPD pour infliger une réprimande et ordonner une mise en conformité du traitement, sans avoir permis un débat contradictoire à ce sujet, et par conséquent sans permettre à l'Etat belge de se défendre des violations du RGPD retenues pour fonder la décision attaquée, la chambre contentieuse a violé le principe du contradictoire et les droits de la défense de l'Etat belge.

12.

Le deuxième moyen de l'Etat belge est fondé.

La décision attaquée est annulée.

Quant à la demande formée par l'Etat belge sollicitant que la Cour des marchés fasse usage de sa compétence de pleine juridiction

13.

Selon le dispositif de ses derniers écrits de procédure, l'Etat belge demande, en cas d'annulation de la Décision attaquée, que statuant en pleine juridiction, la Cour des marchés déclare la demande de la plaignante irrecevable ou en tout état de cause non fondée.

La Cour relève que l'Etat belge ne formule aucun moyen à cet égard en termes de conclusions. L'APD quant à elle ne s'est pas expressément exprimée sur cette demande, mais a uniquement fait état de ce que « *la Cour doit nécessairement avoir constaté, en premier lieu, une irrégularité ou une illégalité dans la décision adoptée par l'APD pour pouvoir, éventuellement, en second lieu, faire usage de son pouvoir de pleine juridiction* » et que « *il appartient au SPF Intérieur de démontrer que la décision de l'APD serait illégale ou irrégulière* ». Aucun argument n'est développé par l'APD dans l'hypothèse d'une annulation de la Décision attaquée.

14.

Il convient que les parties s'expriment sur la recevabilité, le fondement et la portée de cette demande de l'Etat belge.

14.1

La Cour des marchés s'interroge en effet sur l'intérêt de l'Etat belge à former une telle demande, sans avoir formulé de moyen express à cet égard, et en l'absence de la partie plaignante, dès lors que la Décision attaquée ayant été annulée, celle-ci a disparu de l'ordre juridique et ne produit plus aucun effet.

14.2.

Il convient également que les parties s'expriment sur le fondement de cette demande, dès lors que le recours devant la Cour des marchés doit être distingué d'un appel ordinaire au sens du Code judiciaire.

Par "*appel ordinaire*" la Cour des marchés entend l'appel porté devant toute juridiction instaurée par le Code judiciaire qui est appelée à statuer sur le litige en vertu d'un recours qui est formé contre une décision rendue par un juge de l'ordre judiciaire en première instance et en vertu de la compétence dont dispose ce juge d'appel (faisant usage du principe de l'effet dévolutif) de revoir le litige en fait et en droit et de « re-statuer » c'est-à-dire de réexaminer la cause en fait et en droit, le cas échéant en prenant en considération de nouveaux moyens et arguments ainsi qu'en ayant égard à d'autres ou de nouvelles pièces justificatives, le tout en fonction de l'évolution de la cause en fait et en droit (éventuellement même eu égard à une nouvelle législation entrée en vigueur depuis l'acte introductif d'instance).

La LCA ne prévoit pas expressément la pleine juridiction de la Cour des marchés. Le principe du recours effectif mis en œuvre par l'article 78 RGD implique cependant, pour la Cour des marchés, la compétence de substituer sa propre décision à la décision attaquée, mais offre

également d'autres possibilités, comme celle de renvoyer le dossier devant la chambre contentieuse de l'APD autrement composée.

La substitution de la décision de la Cour des marchés en lieu et place de la décision de l'autorité administrative (en l'occurrence l'APD) n'est donc pas le principe même du recours, mais bien au contraire une faculté.

Le recours devant la Cour des marchés suppose donc avant tout un contrôle de la légalité et de la régularité de la décision administrative. Le législateur n'a pas expressément délimité la pleine juridiction de la Cour des marchés (en ce sens la compétence de la Cour des marchés n'est pas comparable à celle du Conseil d'État – voir l'article 14 des lois coordonnées en matière du Conseil d'État).

La Cour des marchés ne doit pas se prononcer sur les griefs qui ne mettent en cause que des questions de politique ou d'opportunité. En effet, le pouvoir de contrôle de la Cour des marchés en l'espèce ne s'étend pas au-delà du domaine de la légalité externe et interne des actes administratifs de l'administration.

Lorsqu'elle examine cette légalité, la Cour des marchés ne peut se placer sur le plan de l'opportunité, car cela reviendrait à lui reconnaître une compétence incompatible avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions et notamment le principe de la séparation des pouvoirs (comp. Cass. 20 septembre 1990, R.C.J.B., 1993, p. 618 et s., note J. VERHOEVEN).

Il convient à cet égard de distinguer selon que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire ou d'une compétence liée.

Il y a pouvoir discrétionnaire toutes les fois qu'une autorité agit librement, sans que la conduite à tenir lui soit dictée à l'avance par une règle de droit.

La compétence liée vise les hypothèses où l'autorité administrative est tenue, en présence de certaines données, de prendre telle ou telle décision, sa conduite lui étant dictée impérativement par une règle de droit.

Pour qu'une personne puisse se prévaloir à l'encontre d'une autorité d'un droit subjectif, il faut que la compétence de cette autorité soit complètement liée (Cass. 16 janvier 2006, Pas 2006, I, 165).

Il est aujourd'hui admis que si l'administration qui a méconnu le droit subjectif disposait uniquement d'une compétence liée, le juge peut ordonner à celle-ci les mesures qui s'imposent pour restaurer ce droit lésé (« Juridiction ordinaire et juridiction administrative en droit belge », Michel Pâques et Luc Donnay, 2006, www.orbi.ulg.ac.be).

La limite, en matière d'injonction, est que le juge ne peut empiéter sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration : il ne peut pas lui dire ce qu'elle doit faire lorsqu'elle peut choisir entre plusieurs comportements licites. S'il le faisait, le juge violerait le principe de la séparation des pouvoirs.

14.3.

Enfin, la question de la portée des arguments développés quant au fond par les parties dans le cadre de cette demande devrait être également précisée.

La Cour relève en effet qu'ont notamment été invoquées au cours des débats des questions, d'une part, relativement à d'éventuelles discriminations pouvant découler de la législation belge existante, notamment au regard des articles 10 et 11 de la Constitution et, d'autre part, relativement à la manière dont il convient d'interpréter la législation belge au regard des dispositions pertinentes du RGPD.

15.

Au vu des motifs développés ci-avant, il convient d'ordonner la réouverture des débats afin que les parties s'expliquent sur les points évoqués.

**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,

Reçoit le recours, et le dit fondé dans la mesure suivante :

Annule la décision n°37/2021 du 16 mars 2021 de la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données,

Ordonne la réouverture des débats aux fins précisées sous les points 14.1 à 14.3 du présent arrêt,

Fixe la cause à l'audience **du 21 septembre 2022 à 15 h 00**, (90 minutes) ;

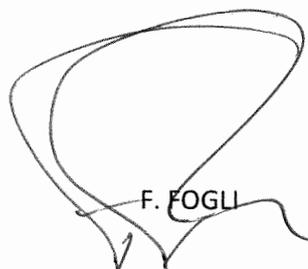
Réserve à statuer pour le surplus, y compris les dépens. .

Cet arrêt a été prononcé à l'audience publique du 08 juin 2022 par :

F. FOGLI	Conseiller ff. président
A-M. WITTERS	Conseiller
O. DUGARDYN	Conseiller suppléant
D. GEULETTE	Greffier



D. GEULETTE



F. FOGLI



A-M. WITTERS

O. DUGARDYN

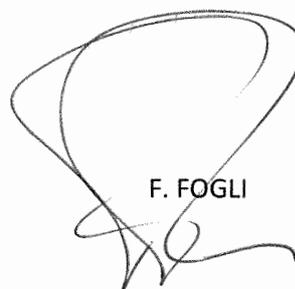
Le greffier soussigné, D. GEULETTE, acte que Mr. O.DUGARDYN, Conseiller suppléant se trouve dans l'impossibilité de signer l'arrêt.

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