CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 242.251 du 5 septembre 2018

A. 221.586/XV-3352

En cause : **SCHOONBROODT** Etienne,
ayant élu domicile
rue Louis Desmet 10
1082 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Joëlle SAUTOIS, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 février 2017, la partie requérante sollicite d'une part, la suspension de l'exécution "des articles 1^er et 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 2016 relatif à l'envoi par les communes des données relatives au personnel communal et aux mandataires locaux à l'autorité de tutelle" et, d'autre part, l'annulation de ces dispositions.

II. Procédure

Un avis, prescrit par l'article 3*quater* de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État a été publié au Moniteur belge du 17 mars 2017.

Un arrêt n° 238.379 du 31 mai 2017 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 juillet 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 septembre 2018.

M^me^ Diane DÉOM, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M. Etienne SCHOONBROODT, comparaissant en personne et M^e^ Charlotte HUART, loco M^es^ Marc UYTTENDAELE et Joëlle SAUTOIS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 238.379 précité, qui a rejeté la demande en suspension.

IV. Recevabilité

Il n'y a pas lieu de tenir compte des développements figurant dans la demande de poursuite de la procédure déposée conformément à l'article 11/3, § 1^er^, du règlement général de procédure, cette pièce n'ayant pas pour objet de faire valoir des arguments mais seulement de faire obstacle à la présomption édictée par l'article 17, § 7, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

V. Moyen unique

V.1. Argumentation de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 22 de la Constitution et des articles 4 et 5 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. Il soutient que les dispositions attaquées ont été adoptées sans qu'une norme légale ne détermine les finalités autorisant la partie adverse à traiter ces données personnelles et à exiger leur transmission par les administrations communales, sans que la nécessité et la proportionnalité de cette atteinte à son droit au respect de la vie privée ne soient établies et sans que la sécurité des traitements et la sauvegarde de la fiabilité, l'intégrité et la confidentialité des données personnelles transmises ne soient garanties.

Il invoque l'arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016 de la Cour constitutionnelle, spécialement en ses points B.10 à B.12.2.

Il rappelle les exigences résultant des articles 4, § 1er, et 5 de la loi du 8 décembre 1992 précitée, qui transpose la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et de la libre circulation.

Il considère que l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, invoquée dans le préambule de l'arrêté attaqué, ne contient aucune disposition satisfaisant aux exigences qui résultent des impératifs constitutionnels, légaux et de droit communautaire qu'il invoque. Il observe que depuis l'entrée en vigueur de l'article 5 de l'ordonnance du 23 juin 2016 modifiant cette ordonnance du 14 mai 1998, certains actes antérieurement soumis à la tutelle d'approbation ne le sont plus. Il ajoute que l'arrêté du 8 septembre 2016 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la transmission au gouvernement des actes des autorités communales en vue de l'exercice de la tutelle administrative retire de la liste des actes à transmettre obligatoirement au gouvernement dans le cadre de la tutelle générale les actes individuels concernant le personnel communal, hors les suspensions, démissions d'office et révocations.

Dans son mémoire en réplique**,** le requérant fait valoir que les normes intéressant le respect des données à caractère personnel confèrent une portée

restrictive à toute disposition organisant le transfert de données d'un responsable de traitement (en l'espèce, la commune) à un autre (ici, la Région). À son sens, elles limitent le pouvoir général de l'autorité de tutelle d'exiger et de traiter toutes les données qu'elle juge utile.

Il indique que l'acte attaqué s'insère dans le régime juridique gouvernant la gestion des données à caractère personnel en sorte qu'il doit être fondé, d'une part, sur une norme légale habilitant le gouvernement à adopter un arrêté obligeant les communes à lui transmettre des informations, mais aussi, d'autre part, sur une norme légale assurant que le traitement des données à caractère personnel réponde aux exigences résultant de l'article 22 de la Constitution ainsi que du droit communautaire transposé par les articles 4 et 5 de la loi relative à la protection de la vie privée. Il précise que le moyen critique l'absence de fondement légal de l'acte attaqué sur ce second point et qu'il ne porte donc pas sur l'article 8 de l'ordonnance précitée, mais bien sur le fait que l'acte attaqué ne respecte pas l'article 22 de la Constitution, ni la loi relative à la protection de la vie privée.

Il ajoute que la référence faite par ses soins à l'ordonnance du 14 mai 1998 résulte de la référence faite par le gouvernement dans le préambule de l'acte attaqué à cette législation. Il estime qu'il devait évoquer cette ordonnance et son article 8 pour mettre en exergue l'inconstitutionnalité et l'illégalité de l'acte attaqué et souligne qu'à partir du moment où toute ingérence dans le droit à la vie privée doit être prévue dans une loi en des termes qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise pareille ingérence, il faut bien vérifier si la norme légale fondant l'acte attaqué est suffisante.

Selon lui, à défaut d'autre habilitation législative, le gouvernement ne peut aller au-delà du cadre résultant de l'ordonnance du 14 mai 1998 qui permet d'exiger des données générales, statistiques ou anonymisées des administrations communales, contrairement à ce qu'il a fait avec le règlement attaqué. Il considère que "l'établissement de statistiques au niveau régional" justifie le transfert de données mais ne suffit pas pour collecter et traiter des données à caractère personnel, tels que la transmission des numéros de registre national ou de la nationalité de chaque travailleur, et que "l'exercice de la tutelle administrative" ne constitue pas une finalité claire et précise de collecte et de traitement des données à caractère personnel, faute d'exposer la finalité réservée au traitement des données personnelles, ni la nature de ce traitement et des garanties qui doivent l'entourer.

Il ajoute qu'au-delà de ces deux finalités, les articles 1er et 3 du règlement attaqué ne peuvent s'appuyer sur aucune autre disposition prévoyant de

manière suffisamment claire et précise les circonstances dans lesquelles un traitement de données à caractère personnel est autorisé, pas plus que les conditions auxquelles ces traitements sont soumis, ni n'explicitant le besoin social impérieux justifiant cette ingérence dans le droit au respect de la vie privée et sa proportionnalité. Il souligne que le degré de protection doit être d'autant plus strict qu'il s'agit de données relevant de la gestion du personnel. Il s'autorise des conclusions du groupe d'experts auprès de la Commission européenne ("groupe des 29") chargé de définir les lignes directrices de la mise en œuvre concrète du règlement 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE.

À titre subsidiaire, si son recours devait être analysé comme une critique de l'article 8 de l'ordonnance du 14 mai 1998, il sollicite que soit posée à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

" L'article 8 de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale qui précise que «Le Gouvernement peut demander aux communes de lui transmettre toute information, toute donnée ou tout renseignement utile à l'exercice de la tutelle administrative ou à l'établissement de statistiques au niveau régional ou de les recueillir sur place. Le Gouvernement précise par arrêté de quelle manière les données sollicitées lui sont transmises.» viole-t-il ou non l'article 22 de la Constitution c'est-à-dire prévoit-il de manière suffisamment claire et précise les circonstances dans lesquelles un traitement de données à caractère personnel est autorisé ainsi que les conditions auxquelles ces traitements sont soumis et explicite-t-il le besoin social impérieux justifiant cette ingérence dans le droit au respect de la vie privée et sa proportionnalité ?".

Il ajoute qu'il n'aurait pas pu introduire de procédure devant la Cour constitutionnelle contre les dispositions litigieuses de l'ordonnance du 14 mai 1998 précitée sachant que cette juridiction juge que lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer, sauf indication contraire, qu'il n'entend habiliter le délégué qu'à faire de son pouvoir un usage conforme aux normes supérieures.

Dans son dernier mémoire, le requérant réitère son argumentation et conclut que les articles 1er et 3 de l'arrêté attaqué ne peuvent s'appuyer sur aucune disposition légale :

- prévoyant de manière suffisamment claire et précise les circonstances dans lesquelles un traitement de données à caractère personnel est autorisé,
- énonçant les conditions auxquelles ces traitements sont soumis,
- explicitant le besoin social impérieux justifiant cette ingérence dans le droit au respect de la vie privée et sa proportionnalité.

Il insiste sur les lignes directrices définies par le groupe d'experts précité, selon lesquelles lorsque des données sont fournies par des personnes en situation de rapport de force défavorable (comme dans le rapport travailleur/employeur), elles doivent être traitées avec un soin particulier et faire l'objet d'une étude d'impact sur la qualité de leur protection.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Le droit à la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas absolu. Les dispositions précitées n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

Les articles 4 et 5 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 sont rédigés comme suit :

" Art. 4. § 1er. Les données à caractère personnel doivent être :
1° traitées loyalement et licitement;
2° collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités, compte tenu de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables. Un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible lorsqu'il est effectué conformément aux conditions fixées par le Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée;
3° adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;
4° exactes et, si nécessaire, mises à jour; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées;
5° conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Le Roi prévoit, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, des garanties appropriées pour les données à caractère personnel qui sont conservées au-delà de la période précitée, à des fins historiques, statistiques ou scientifiques.
§ 2. Il incombe au responsable du traitement d'assurer le respect du § 1er.

Art. 5. Le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans l'un des cas suivants :
a) lorsque la personne concernée a indubitablement donné son consentement;
b) lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci;

c) lorsqu'il est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance;
d) lorsqu'il est nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt vital de la personne concernée;
e) lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées;
f) lorsqu'il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le tiers auquel les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée qui peut prétendre à une protection au titre de la présente loi.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée, préciser les cas où la condition mentionnée sous f) est considérée ne pas être remplie".

Les dispositions attaquées ont été adoptées sur la base de l'article 8 de l'ordonnance du 14 mai 1998 précitée, remplacé par l'article 2 de l'ordonnance du 23 juin 2016, et qui dispose comme suit :

" Le Gouvernement peut demander aux communes de lui transmettre toute information, toute donnée ou tout renseignement utile à l'exercice de la tutelle administrative ou à l'établissement de statistiques au niveau régional ou de les recueillir sur place. Le Gouvernement précise par arrêté de quelle manière les données sollicitées lui sont transmises".

L'exposé des motifs décrit comme suit l'objectif poursuivi par la disposition précitée :

" L'article 8 de l'ordonnance est modifié en vue de donner habilitation au Gouvernement pour que celui-ci puisse préciser de quelle manière il souhaite recueillir les informations, données et renseignements utiles à l'exercice de la tutelle administrative ou à l'établissement de statistiques.

L'objectif est de pouvoir disposer d'informations complètes et fiables aux fins de répondre aux besoins de suivi administratif, ainsi qu'aux besoins statistiques et documentaires. Il peut notamment s'agir de données utiles en vue de la préparation des réponses aux questions parlementaires, de la préparation des accords sectoriels, ou de l'octroi de subventions aux communes." (Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que l'article 112 de la Nouvelle loi communale, Doc. Parl. Rég. Brux-Cap., sess. 2015-2016, n° A.287/1, p. 2).

Les finalités poursuivies par le régime juridique critiqué sont donc définies dans l'article 8 précité de l'ordonnance du 14 mai 1998 comme "l'exercice de la tutelle administrative" et "l'établissement de statistiques au niveau régional". La première de ces finalités demeure d'actualité même si certaines décisions des autorités communales, antérieurement soumises à l'approbation du gouvernement, relèvent désormais de la tutelle générale d'annulation sans transmission systématique.

Le moyen, formulé en connaissance de cause puisqu'il identifie bien cette disposition comme le fondement légal invoqué par la partie adverse, consiste à soutenir qu'un autre fondement législatif était nécessaire afin de définir le régime contesté de transmission des données à caractère personnel.

Cet argument n'est compréhensible que dans la mesure où le requérant considère soit que l'article 8 précité ne permet au gouvernement que d'imposer la transmission de données anonymes, soit que ce même article permet d'imposer la transmission de données personnelles mais ne présente pas une précision et une prévisibilité suffisantes au regard des dispositions invoquées au moyen.

Or, le moyen tel que formulé dans la requête n'est pas pris de la violation de l'article 8, et l'argument selon lequel cette disposition ne viserait que la transmission de données anonymes n'est soulevé que dans le mémoire en réplique. Par ailleurs, la requête ne met pas en cause la validité de l'article 8 et la question préjudicielle suggérée à titre subsidiaire n'apparaît que dans le mémoire en réplique. Ces éléments ne relèvent pas de l'ordre public et ils ne nécessitaient pas la prise de connaissance préalable du dossier administratif. Ils pouvaient être formulés dans la requête et sont dès lors invoqués tardivement.

Au regard du moyen tel que formulé dans la requête, il y a lieu de s'en tenir à la constatation que les finalités poursuivies par le régime juridique critiqué sont déterminées dans l'article 8 précité de l'ordonnance du 14 mai 1998 et que les dispositions attaquées de l'arrêté du Gouvernement du 23 décembre 2016 fixent l'objet exact des informations à transmettre en ce qui concerne les membres du personnel communal et les modalités de cette transmission. Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros, à majorer de vingt pourcents conformément à l'article 67, § 2, du règlement général de procédure. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e^ chambre, le cinq septembre deux mille dix-huit, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Caroline HUGÉ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline HUGÉ. Pascale VANDERNACHT.