

Numéro du répertoire 2021 / 4282
Date du prononcé 26 mai 2021
Numéro du rôle 2021/AR/163

☐ 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

X1

Partie requérante,

Ayant pour conseils Maître Benjamin Docquir (benjamin.docquir@osborneclarke.com) et Maître Chloé Ponsart (chloe.ponsart@osborneclarke.com), avocats, dont le cabinet est établi à 1050 Bruxelles, Place du Champ de Mars 5.

Contre :

L'AUTORITÉ DE PROTECTION DES DONNÉES, organisme public doté de la personnalité juridique, créé par la loi du 3 décembre 2017, et dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, Rue de la Presse 35, et inscrite à la Banque-Carrefour des Entreprises sous le numéro 0694.679.950 (ci-après, l'"*Intimée*", l'"*Autorité de protection des données*" ou l'"*APD*"),

Partie défenderesse,

Ayant pour conseils Maître Etienne Kairis (e.kairis@liedekerke.com), et Maître Francesca Biebuyck (f.biebuyck@liedekerke.com), avocats, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, Boulevard de l'Empereur 3.

Vu les pièces de procédure et notamment

:

- la décision 81/2020 rendue par la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données le 23 décembre 2020 (DOS-2019-02751) ;
- le recours introduit par X1 à l'encontre de la décision 81/2020 en date du 20 janvier 2021 ;
- le calendrier de conclusions pris sur pied de l'article 747, §1 du Code judiciaire ;
- les conclusions de synthèse de X1 du 8 avril 2021 ;
- les conclusions additionnelles et synthèse de l'APD du 29 avril 2021 ;
- les dossiers de pièces déposés par les parties,

Entendu les conseils des parties à l'audience publique du 5 mai 2021, tenue en vidéoconférence de l'accord des parties. A la date de l'audience, le greffe a mis à la disposition de tout justiciable et de toute personne souhaitant assister aux débats, le lien et le mot de passe permettant de participer à la vidéoconférence.

I. La Décision Attaquée

X1 est une étude d'Huissiers de Justice établie à [...]. Elle est notamment chargée du recouvrement des redevances de stationnement confié par la Ville de [...] à la société X2 S.A.

X2 S.A. et X1 ont fait l'objet d'une plainte déposée le 15 mai 2019 auprès de l'APD introduite par [...]. (ci-après « la personne concernée »).

La Chambre Contentieuse de l'APD a rendu la Décision Attaquée le 23 décembre 2020, au terme de laquelle, elle a décidé, à l'égard de X1 de :

- Prononcer (...) une réprimande sur la base de l'article 100.1, 5° LCA ;
- Prononcer un ordre de mise en conformité en termes d'information (politique de confidentialité et clauses d'information) et de base de licéité du formulaire joint aux mises en demeure de paiement et ce, sur la base de l'article 100.1, 9° LCA. Il est à cet effet demandé à la seconde défenderesse [X1] de communiquer à l'APD tant sa politique de confidentialité applicable aux traitements visés par la présente décision que sa/ses clause(s) d'information ainsi que la manière dont elle entend répondre aux manquements liés au formulaire susmentionné. La communication de ces documents doit intervenir dans un délai de 3 mois à dater de la notification de la présente décision via l'adresse litigationchamber@apd-gba.be ;
- Prononcer (...) une amende administrative d'un montant de 15.000 euros en application des articles 100.1, 13° et 101 LCA.

II.

Le contexte factuel et les antécédents de procédure

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

1.

X1 est une étude d'huissiers de justice située à Bruxelles qui s'occupe, dans le cadre de ses prérogatives légales définies à l'article 519 du Code judiciaire, notamment du recouvrement amiable et judiciaire de créances de ses clients.

2.

La S.A. X2 (ci-après « X2») est une société spécialisée en matière de stationnement de rue, et elle contrôle à ce titre le stationnement dans les communes dont elle est concessionnaire des missions d'intérêt public. Elle fait partie du Groupe [...].

X2 est un des clients de X1 : cette dernière s'occupe pour son compte de la gestion du recouvrement amiable, et si nécessaire, judiciaire, des dettes impayées telles que des redevances de stationnement.

3.

X2 indique avoir placé, en date du 2 janvier 2019, une invitation à payer [...] sur le pare-brise d'un véhicule stationné à [...] dans une zone bleue sans disque bleu apposé ni autorisation de stationnement. Ce montant correspond au montant de la redevance « Tarif [...] » du Règlement Communal de [...] du [...] relatif au stationnement en zone bleue n° [...] (ci-après le « Règlement Communal »).

X2 indique avoir ensuite envoyé un rappel de paiement à la personne concernée le 24 janvier 2019, majorant la dette initiale de 5€, conformément à l'article [...] du Règlement Communal.

La personne concernée conteste avoir trouvé le 2 janvier 2019 une quelconque invitation à payer cette redevance sur son pare-brise, ainsi qu'avoir reçu un rappel de paiement de la part de X2

4.

Cette dette étant restée impayée dans les 15 jours de l'envoi du rappel du 24 janvier 2019, X2 a transmis le dossier de la personne concernée à son huissier de justice X1, afin qu'elle procède au recouvrement du montant réclamé.

5.

Le 25 février 2019, X1 a donc envoyé à la personne concernée une mise en demeure afin de récupérer le montant réclamé (soit le montant de la redevance initiale, majorée des frais de retard et des frais d'huissiers de justice, soit un total de [..]€). La personne concernée indique avoir reçu cette mise en demeure le 1^{er} mars 2019.

Cette mise en demeure reprend en annexe un formulaire intitulé « Formulaire à nous retourner

» qui précise notamment « (...) » (**Pièce 1 du dossier de l'APD**).

Le formulaire contient des champs à compléter avec ses coordonnées (nom/prénom, date de naissance, adresse, code postal et localité, numéro de téléphone, numéro de GSM, adresse e-mail) et reprend trois « propositions de paiement » avec, pour chacune d'entre elles, une case à cocher.

6.

La personne concernée a écrit à plusieurs reprises à X2 et à X1 pour obtenir davantage d'explications, indiquant n'avoir jamais reçu d'invitation à payer, ni de rappel, et s'opposant au paiement de la redevance. Dans ces écrits, elle a également interrogé X1 quant aux bases légales lui permettant d'accéder à la Direction de l'Immatriculation des Véhicules (la « DIV ») du SPF Mobilité et au Registre national, ainsi que demandé de pouvoir exercer son droit d'accès à ses données à caractère personnel, conformément à l'article 15 du Règlement Général sur la Protection des Données (le « RGPD »).

7.

Le 15 mai 2019, la personne concernée a déposé plainte auprès de l'APD à l'encontre de X2, d'une part, et de X1, d'autre part, pour divers manquements au RGPD (**Pièces 1 et 2 du dossier de l'APD**). Le 6 juin 2019, elle apporta un addendum à sa plainte (**Pièce 3 du dossier de l'APD**).

Plus précisément, aux termes de ces plaintes, elle reprochait à X1 de s'être rendue coupable de :

- Un manquement à son **droit à l'information** (articles 12 et 14 du RGPD) ;
- Un manquement à son **droit d'accès** (article 15 du RGPD) ;
- Un manquement à l'article 28 du RGPD eu égard à sa **qualité de sous-traitant** ;
- Un manquement aux **principes de proportionnalité et réutilisation illégale des données** qui lui sont communiquées par X2 alors même qu'elle n'y serait pas valablement fondée (articles 5 et 6 du RGPD) ; et
- Un manquement aux **principes de minimisation des données** et le recours au **consentement forcé** eu égard au formulaire joint à la mise en demeure de paiement (article 5 et 6 du RGPD).

La personne concernée a également demandé à l'APD que X2 et X1 soient condamnées à une sanction proportionnée à la gravité de faits, compte tenu de l'objet et de l'ampleur de leur activité professionnelle qui touche un grand nombre de citoyens. Elle sollicitait en outre leur condamnation à la publicité non anonymisée de la décision de la Chambre Contentieuse afin d'informer le public des pratiques illégales en matière de gestion des redevances de parking à l'encontre desquelles il peut revendiquer le respect de ses droits en matière de protection des données.

8.

Le 18 juin 2019, les plaintes ont été déclarées recevables par l'APD et transmises à la Chambre Contentieuse de l'APD (**Pièce 4 du dossier de l'APD**).

Le 12 juillet 2019, la Chambre Contentieuse décide de joindre les deux plaintes et de les transmettre au Service d'Inspection afin qu'une enquête soit menée (**Pièce 5 du dossier de l'APD**).

9.

Le 6 janvier 2020, un rapport d'enquête est déposé par le Service d'Inspection auprès de la Chambre Contentieuse (**Pièce 6 du dossier de l'APD**).

Les parties ont chacune eu l'occasion de soumettre leurs observations suite au rapport du Service d'Inspection.

10.

Le 21 janvier 2020, l'APD informe les parties du fait qu'à la suite de la plainte introduite et des constatations opérées par le Service d'Inspection, elle décide de procéder à un examen de la plainte quant au fond (**Pièces 7, 8 et 9 du dossier de l'APD**).

11.

Le 13 juillet 2020, la Chambre Contentieuse a organisé une audition en présence des parties, dont un procès-verbal a été établi (**Pièces 10 et 11 du dossier de l'APD**).

12.

En date du 23 décembre 2020, l'APD a rendu une décision quant au fond (81/2020) à l'encontre de X1 et X2 (ci-après la « décision »), dans laquelle

- elle conclut, dans le chef de X1, à :
 - (i) un manquement à son obligation d'information (articles 12 et 14 du RGPD),
 - (ii) un défaut de base légale en ce qui concerne le recueil de données aux termes du formulaire accompagnant la mise en demeure de paiement (article 6 du RGPD) et un manquement au principe de minimisation (article 5.1, c) du RGPD), et
 - (iii) sur la base des manquements précédents ((i) et (ii)), un manquement à l'obligation de mise en œuvre de mesures techniques et organisationnelles appropriées pour le traitement des données (articles 5.2 et 24.1-2 du RGPD),
- et prononce les sanctions mentionnées ci-avant à l'égard de X1.

13.

Le 20 janvier 2021, X1 a intenté un recours devant la Cour des marchés à l'encontre de la décision Attaquée.

III. Le cadre légal

1.

La Décision Attaquée de l'APD prononce la sanction de la réprimande à l'égard de X1 en se fondant le sur prescrit de l'article 100 § 1^{er}, 5° LCA, et assortit cette réprimande d'un ordre de mise en conformité du formulaire joint aux mises en demeure de paiement, et ce sur la base de l'article 100 § 1, 9° LCA dans un délai de 3 mois à dater de la notification de la décision et d'une amende administrative d'un montant de 15.000,00 euros en application des articles 100§1,13° et 101 LCA.

2.

L'article 100 § 1^{er} LCA est rédigé comme suit :

« §1^{er} La chambre contentieuse a le pouvoir de:

1° classer la plainte sans suite;

2° ordonner le non-lieu;

3° prononcer la suspension du prononcé;

4° proposer une transaction;

5° formuler des avertissements et des réprimandes;

6° ordonner de se conformer aux demandes de la personne concernée d'exercer ces droits;

7° ordonner que l'intéressé soit informé du problème de sécurité;

8° ordonner le gel, la limitation ou l'interdiction temporaire ou définitive du traitement;

9° ordonner une mise en conformité du traitement;

10° ordonner la rectification, la restriction ou l'effacement des données et la notification de celles-ci aux récipiendaires des données;

11° ordonner le retrait de l'agrément des organismes de certification;

12° donner des astreintes;

13° donner des amendes administratives;

14° ordonner la suspension des flux transfrontières de données vers un autre Etat ou un organisme international;

15° transmettre le dossier au parquet du Procureur du Roi de Bruxelles, qui l'informe des suites données au dossier;

16° décider au cas par cas de publier ses décisions sur le site internet de l'Autorité de protection des données

§2. Lorsqu'après application du § 1er, 15°, le ministère public renonce à engager des poursuites pénales, à proposer une résolution à l'amiable ou une médiation pénale au sens de l'article 216ter du Code d'instruction criminelle, ou lorsque le ministère public n'a pas pris de décision pendant un délai de six mois à compter du jour de réception du dossier, l'Autorité de protection des données détermine si la procédure administrative doit être reprise».

L'article 101 LCA est quant à lui rédigé comme il suit : « *La chambre contentieuse peut décider d'infliger une amende administrative aux parties poursuivies selon les principes généraux visés à l'article 83 du Règlement 2016/679* ».

3.

L'article 83 du RGPD est rédigé comme il suit :

« 1. *Chaque autorité de contrôle veille à ce que les amendes administratives imposées en vertu du présent article pour des violations du présent règlement visées aux paragraphes 4, 5 et 6 soient, dans chaque cas, effectives, proportionnées et dissuasives.*

2. *Selon les caractéristiques propres à chaque cas, les amendes administratives sont imposées en complément ou à la place des mesures visées à l'article 58, paragraphe 2, points a) à h), et j). Pour décider s'il y a lieu d'imposer une amende administrative et pour décider du montant*

de l'amende administrative, il est dûment tenu compte, dans chaque cas d'espèce, des éléments suivants:

- a) la nature, la gravité et la durée de la violation, compte tenu de la nature, de la portée ou de la finalité du traitement concerné, ainsi que du nombre de personnes concernées affectées et le niveau de dommage qu'elles ont subi;*
- b) le fait que la violation a été commise délibérément ou par négligence;*
- c) toute mesure prise par le responsable du traitement ou le sous-traitant pour atténuer le dommage subi par les personnes concernées;*
- d) le degré de responsabilité du responsable du traitement ou du sous-traitant, compte tenu des mesures techniques et organisationnelles qu'ils ont mises en œuvre en vertu des articles 25 et 32;*
- e) toute violation pertinente commise précédemment par le responsable du traitement ou le sous-traitant;*
- f) le degré de coopération établi avec l'autorité de contrôle en vue de remédier à la violation et d'en atténuer les éventuels effets négatifs;*
- g) les catégories de données à caractère personnel concernées par la violation;*
- h) la manière dont l'autorité de contrôle a eu connaissance de la violation, notamment si, et dans quelle mesure, le responsable du traitement ou le sous-traitant a notifié la violation;*
- i) lorsque des mesures visées à l'article 58, paragraphe 2, ont été précédemment ordonnées à l'encontre du responsable du traitement ou du sous-traitant concerné pour le même objet, le respect de ces mesures;*
- j) l'application de codes de conduite approuvés en application de l'article 40 ou de mécanismes de certification approuvés en application de l'article 42; et*
- k) toute autre circonstance aggravante ou atténuante applicable aux circonstances de l'espèce, telle que les avantages financiers obtenus ou les pertes évitées, directement ou indirectement, du fait de la violation. »*

4.

X1 prétend au travers de ses différents moyens que la Décision Attaquée viole :

- l'article 14 §5 c) du RGPD sur la notion de dispense de l'obligation d'information du responsable du traitement (premier moyen),
- la notion de caractère libre du consentement de la personne concernée au sens de l'article 4 (11) du RGPD (deuxième moyen),
- les règles d'application du principe de minimisation des données instauré par l'article 5 § 1, c) du RGPD (3^{ème} moyen),
- les articles 5 §2 et 24 §§ 1- 2 du RGPD en ce qu'ils visent la mise en œuvre de mesures techniques et organisationnelles appropriées et le principe de motivation formelle (4^{ème} moyen),

- l'article 83 du RGPD relatif au caractère justifié et proportionné de l'amende et le principe de l'obligation de motivation formelle (5^{ème} moyen).

IV. L'objet du recours

1.

Au terme de ses conclusions de synthèse, X1 demande à la Cour des marchés de:

« - Déclarer l'appel de X1 recevable et fondé ;

- Par conséquent;

A titre principal,

- *Annuler la décision 81/2020 rendue par l'Autorité de protection des données le 23 décembre 2020 (décision a quo) à l'encontre de l'Appelante, en ce qu'elle constate un manquement à l'obligation d'information, un défaut de base légale en ce qui concerne le recueil des données aux termes du formulaire accompagnant la mise en demeure de paiement et un manquement au principe de minimisation, ainsi qu'un manquement aux articles 5.2. et 24.1-2 du RGPD;*
- *Condamner l'Autorité de protection des données au remboursement de l'amende administrative d'un montant de 15.000,00 € payée par X1; et*

- *Confirmer la décision a quo pour le surplus.*

A titre subsidiaire,

- *Si la Cour devait considérer que la plainte déposée en date du 15 mai 2019 par la personne concernée auprès de l'Autorité de protection des données était fondée en partie à l'égard de X1, prononcer en tout état de cause une simple réprimande et non une amende.*

En tout état de cause,

- *Condamner l'Intimée aux entiers dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, liquidés à 1.860,00 € comme suit:*
 - *Droits de rôle* 400,00 €
 - *Contribution au fonds budgétaire* 20,00 €
 - *Indemnité de procédure (montant de base)* 1.440,00 € ».

2.

Au terme de ses conclusions de synthèse, l'APD demande à la Cour des marchés de :

- « - *Déclarer les demandes de X1 visant à annuler la décision rendue en ce qu'elle constate un défaut de base légale pour le recueil des données et un manquement au principe de minimisation (2^{ème} et 3^{ème} griefs) irrecevables ou, à titre subsidiaire, non fondées ;*
- *Déclarer les demandes de X1 visant à annuler la décision rendue en ce qu'elle constate un manquement à l'obligation d'information, un manquement aux articles 5.2 et 24.1 du RGPD, et en ce qu'elle impose une amende administrative à X1 (1er, 4^{ème} et 5^{ème} griefs) non fondées ;*
- *Condamner X1 aux entiers dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure fixée au montant de base (1.440,00€) ».*

V. Moyens invoqués par X1

X1 développe un **argument liminaire** relatif à la compétence de la Cour des marchés et à la recevabilité de ses griefs et **cinq moyens**.
Ils sont libellés comme il suit :

A. A TITRE LIMINAIRE: QUANT A LA COMPETENCE DE LA COUR DES MARCHES ET AUX GRIEFS DE X1

B. PREMIER MOYEN: X1 N'A PAS MANQUÉ À SON OBLIGATION D'INFORMATION DES PERSONNES CONCERNÉES

C. DEUXIÈME MOYEN: L'UTILISATION DU FORMULAIRE DE DEMANDE DE PAIEMENT PAR X1 REPOSE SUR UNE BASE LÉGALE ET PERMET D'OBTENIR UN CONSENTEMENT LIBRE DE LA PERSONNE CONCERNÉE

D. TROISIÈME MOYEN: X1 N'A PAS COMMIS DE MANQUEMENT À L'ARTICLE 5(1)(C) DU RGPD (PRINCIPE DIT DE "MINIMISATION DES DONNÉES") DANS LE CADRE DE L'UTILISATION DU FORMULAIRE DE DEMANDE DE PAIEMENT

E. QUATRIÈME MOYEN: X1 N'A PAS COMMIS DE MANQUEMENT AUX ARTICLES 5(2) ET 24(1)-(2) DU RGPD

F. CINQUIÈME MOYEN: L'AMENDE ADMINISTRATIVE IMPOSÉE À L'APPELANTE EST INJUSTIFIÉE ET DISPROPORTIONNÉE

VI. Moyens invoqués à l'appui de la défense

Les arguments de l'APD sont intitulés comme il suit :

A TITRE LIMINAIRE : QUANT À LA COMPÉTENCE DE LA CHAMBRE CONTENTIEUSE DE L'APD ET DE LA COUR DES MARCHÉS

PREMIER MOYEN : QUANT AU MANQUEMENT À L'OBLIGATION D'INFORMATION DES PERSONNES CONCERNÉES (ARTICLES 12 ET 14 DU RGPD)

DEUXIÈME MOYEN : QUANT À L'OBTENTION D'UN CONSENTEMENT FORCÉ DE LA PERSONNE CONCERNÉE ET LA VIOLATION DU PRINCIPE DE MINIMISATION DES DONNÉES DANS LE CADRE DE L'UTILISATION DU FORMULAIRE DE DEMANDE DE PAIEMENT (ARTICLES 6.1, A) ET 5.1, C) DU RGPD)

TROISIÈME MOYEN : QUANT AU RESPECT DES ARTICLES 5.2 ET 24 DU RGPD

QUATRIÈME MOYEN : QUANT À L'AMENDE ADMINISTRATIVE IMPOSÉE PAR L'APD

VII. Recevabilité

La Décision Attaquée a été prise par l'APD le 23 décembre 2020 et a été notifiée par courrier électronique à X1 le même jour.

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

Le recours est recevable.

VIII. Discussion

A. Quant à l'étendue de la juridiction de la Cour des marchés et à la recevabilité de certains griefs de la partie requérante

1.

Les parties développent en termes de conclusions des thèses en désaccord sur l'étendue de la compétence/juridiction de la Cour des marchés, en particulier la question de l'étendue de la pleine juridiction de la Cour des marchés et l'incidence de celle-ci sur la recevabilité des griefs de la partie requérante.

2.

Alors que dans certaines législations qui confèrent juridiction à la Cour des marchés, il est explicitement indiqué que la Cour statuera en pleine juridiction, cette délimitation de juridiction n'est pas explicitement mentionnée en l'espèce. L'article 108 § 1 de la loi APD prévoit seulement qu'un recours contre les décisions de la Chambre contentieuse peut être formé devant la Cour des marchés.

Un recours devant la Cour des marchés diffère d'un appel « ordinaire » tel que celui qui peut être introduit devant un juge d'appel de l'ordre judiciaire ¹.

L'article 6 § 1 de la CEDH dispose que « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, [...]* »

En ce qui concerne le droit à un recours effectif et à un procès équitable, l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que « *toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. [...]* »

¹ Comp. Cour des marchés 19 février 2020, 2019 AR 1600.

Le législateur Européen n'a pas spécifié ce qu'il faut entendre par *un recours effectif devant un tribunal impartial et indépendant*.².

L'article 78 du RGDP prévoit que :

« Droit à un recours juridictionnel effectif contre une autorité de contrôle
Sans préjudice de tout autre recours administratif ou extrajudiciaire, toute personne physique ou morale a **le droit de former un recours juridictionnel effectif contre une décision juridiquement contraignante d'une autorité de contrôle qui la concerne**.
Sans préjudice de tout autre recours administratif ou extrajudiciaire, toute personne concernée a **le droit de former un recours juridictionnel effectif** lorsque l'autorité de contrôle qui est compétente en vertu des articles 55 et 56 ne traite pas une réclamation ou n'informe pas la personne concernée, dans un délai de trois mois, de l'état d'avancement ou de l'issue de la réclamation qu'elle a introduite au titre de l'article 77.
Toute action contre une autorité de contrôle est intentée devant les juridictions de l'État membre sur le territoire duquel l'autorité de contrôle est établie.
[.....] » La Cour des marchés accentue.

3.

Pour que ce recours puisse être effectif et efficace, la Cour des marchés peut - sous la forme de la pleine juridiction accordée par le législateur - non seulement annuler les décisions de l'APD, mais elle peut également substituer sa propre décision à la décision annulée (à condition que l'APD devait prendre une décision et dans la mesure où une telle substitution peut être effectuée sans violer aucune règle de procédure ou de consultation qui était nécessaire pour l'approbation de la Décision Attaquée).

Cependant, dans l'exercice de cette pleine juridiction, la Cour des marchés doit respecter les limites du débat judiciaire. Dans les limites des règles d'ordre public et dans les limites de l'interprétation à donner aux moyens invoqués devant la Cour, celle-ci doit limiter son

² La Cour renvoie à l'arrêt du 27 septembre 2011 de la CEDH en cause A. MENARINI DIAGNOSTICS S.R.L. c. ITALIE, où il est considéré :

« 62. Par ailleurs, la Cour rappelle que la nature d'une procédure administrative peut différer, sous plusieurs aspects, de la nature d'une procédure pénale au sens strict du terme. Si ces différences ne sauraient exonérer les États contractants de leur obligation de respecter toutes les garanties offertes par le volet pénal de l'article 6, elles peuvent néanmoins influencer les modalités de leur application (Valico S.r.l. c. Italie (déc.), no 70074/01, CEDH 2006-III).

63. La Cour note que dans le cas d'espèce, les juridictions administratives se sont penchées sur les différentes allégations de fait et de droit de la société requérante. Elles ont dès lors examiné les éléments de preuve recueillis par l'AGCM. De plus, le Conseil d'État a rappelé que lorsque l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire, même si le juge administratif n'a pas le pouvoir de se substituer à l'autorité administrative indépendante, il peut toutefois vérifier si l'administration a fait un usage approprié de ses pouvoirs.

64. De ce fait, la Cour note que la compétence des juridictions administratives n'était pas limitée à un simple contrôle de légalité. Les juridictions administratives ont pu vérifier si, par rapport aux circonstances particulières de l'affaire, l'AGCM avait fait un usage approprié de ses pouvoirs. Elles ont pu examiner le bien-fondé et la proportionnalité des choix de l'AGCM et même vérifier ses évaluations d'ordre technique.

65. De plus, le contrôle effectué sur la sanction a été de pleine juridiction dans la mesure où le TAR et le Conseil d'État ont pu vérifier l'adéquation de la sanction à l'infraction commise et le cas échéant auraient pu remplacer la sanction (voir, a contrario, *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, no 47650/99, § 28, 4 mars 2004).

66. En particulier, le Conseil d'État, en allant au-delà d'un contrôle « externe » sur la cohérence logique de la motivation de l'AGCM, s'est livré à une analyse détaillée de l'adéquation de la sanction par rapport aux paramètres pertinents, y compris la proportionnalité de la sanction même.

67. La décision de l'AGCM ayant été soumise au contrôle ultérieur d'organes judiciaires de pleine juridiction, aucune violation de l'article 6 § 1 de la Convention ne saurait être décelée en l'espèce. »

appréciation, c'est-à-dire qu'elle doit limiter - la substitution éventuelle de sa propre décision - aux motifs invoqués par le requérant et aux moyens de défense de l'autre partie ³.

En bref, la Cour des marchés peut substituer sa décision à la Décision Attaquée annulée par la Cour, à condition que la Cour ne soulève pas de litiges n'ayant pas fait l'objet du débat contradictoire dans la procédure devant elle et dans la mesure où aucune décision n'est prise à l'égard des parties à la procédure qui n'ont pas pu se défendre dans la procédure devant elle. En conséquence, la Cour des marchés a juridiction pour annuler la Décision Attaquée et, le cas échéant, remplacer la sanction par une autre.

4.

La Cour des marchés n'a pas de juridiction pour remettre en question les choix politiques ou l'opportunité des choix de la politique de l'APD.

Dans le cadre de la séparation des pouvoirs, il appartient à l'APD, dans le cadre de sa mission, d'adopter les choix politiques qu'elle juge appropriés.

Si le pouvoir judiciaire devait interférer dans de tels choix politiques en les modifiant ou en les complétant, le pouvoir judiciaire dépasserait sa marge d'appréciation sur le pouvoir discrétionnaire de l'APD.

La juridiction de la Cour des marchés est limitée à un contrôle de régularité et de légalité. Les dispositions procédurales de la *lex specialis* et du droit commun applicable ont-elles été respectées, les règles de bonne administration *sensu lato* ont-elles été observées ? ⁴

Quant au fond, la Cour limite son examen à la question de savoir si les faits ont été présentés correctement et s'il n'y a pas eu d'erreur manifeste d'appréciation en la matière, ou si la qualification juridique des faits est exacte, c'est-à-dire si l'interprétation que le régulateur donne aux éléments factuels du dossier et aux documents du dossier peut en effet être tirée de ces documents ⁵.

La Cour des marchés contrôle la régularité des preuves et des faits à prouver, elle vérifie si les preuves à fournir sont appropriées, concluantes et recevables ⁶.

La Cour des marchés se réfère à la jurisprudence de la Cour de cassation ⁷ qui énonce, entre autres (la Cour adopte ce motif, étant entendu que ce qui est décidé par rapport à la décision de justice Attaquée à cet égard s'applique à la décision de l'APD):

« Il appartient à la Cour de vérifier la légalité de la déduction que la Décision Attaquée tire en droit des faits qu'elle constate. »

et ⁸ :

“Si le juge constate souverainement les faits d'où il déduit l'existence ou l'inexistence d'un lien de causalité entre la faute et le dommage, la Cour contrôle cependant si, de ses constatations, le juge a pu légalement déduire cette décision. »

³ Comp. Cour des marchés 22 janvier 2020, 2019 AR 1470, n° 26.

⁴ Comp. Cour des marchés 2020 AR 1238.

⁵ Comp. Cour des marchés 12 juin 2019, 2019/AR/113.

⁶ Comp. J. Laenens, K. Broeckx en D. Scheers, Handboek Gerechtelijk Recht (Intersentia Antwerpen-Oxford, 2004, n° 1089, page 502 et les références.

⁷ Cass. 23 septembre 2010, Arr.Cass. 2010, 2281; <http://www.cass.be> op datum, arrest nummer C.09.0496.F; JLMB 2011, 245; RW 2012-13, 984.

⁸ Cass. 18 juin 2010, Arr.Cass. 2010, 1854; <http://www.cass.be> à sa date, arrêt n° C.08.0211.F. aussi: Cass. 28 février 2007, Arr.Cass. 2007, 481; <http://www.cass.be> à sa date, arrêt n° P.06.1038.F; JT 2007, 501, note RANERI, G. Aussi : Cass. 28 mai 2013 (Arr.Cass. 2013, 1311, concl. DUINSLAEGER; <http://www.cass.be> à sa date, arrêt n° P.13.0066.N, concl. DUINSLAEGER, P.; RW 2013-14, 1616, note DE SMET, B.) .

Le principe de pleine juridiction implique la possibilité d'identifier, de vérifier et de corriger de telles erreurs.

Le principe de pleine juridiction ne doit pas être interprété comme si la Cour des marchés offrait « une seconde chance » pour la ou les parties concernées et comme si que la Cour des marchés pouvait « réexaminer le dossier en faisant table rase dès le départ et réévaluer le dossier ».

La Cour apprécie si les preuves fournies constituent un cadre factuel pertinent aux fins d'apprécier l'infraction et peuvent servir de base aux conclusions qui en sont tirées.

5.

Bien que la section « Cour des marchés » fasse partie de la cour d'appel de Bruxelles, la Cour des marchés n'est pas un juge d'appel au sens ordinaire de droit commun 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).

Le juge d'appel a la juridiction pour apprécier le litige en fait et en droit, à condition que de nouveaux moyens et arguments et, le cas échéant, des preuves nouvelles ou différentes soient pris en compte, le tout en fonction de l'évolution que subit le litige en fait et en droit (éventuellement même à la suite de l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation depuis l'introduction initiale du litige). Il n'est même pas nécessaire que de « nouveaux » arguments, faits ou pièces soient produits, le juge d'appel fonctionne dans le cadre du double degré de juridiction. Le droit judiciaire commun admet en ordre général que le justiciable dispose d'un droit - sans qu'il s'agisse d'un principe de droit absolu et exécutoire – de soumettre le litige une seconde fois à un juge. Dans le cadre de pareil appel ordinaire, le justiciable peut émettre des critiques quant aux motifs du jugement dont appel, il peut également tout simplement invoquer de nouveaux moyens ou de nouveaux arguments ou pièces. Le justiciable essaiera d'établir devant le juge d'appel comment et pourquoi le jugement, dont il demande la réformation, n'a pas appliqué les principes de droit de façon correcte. Dans ce cadre, le justiciable dispose donc d'une « deuxième chance » pour essayer d'obtenir gain de cause.

Tel n'est pas le cas devant la Cour des marchés. Elle exerce un contrôle juridictionnel (en une seule instance) sur les décisions de certaines autorités administratives, mais avant de pouvoir envisager de remplacer une décision si nécessaire (dans le cadre de sa pleine compétence) par sa propre décision, il est nécessaire qu'elle constate que la Décision Attaquée est irrégulière ou illégale *sensu lato*.

En décider autrement reviendrait à attribuer à la Cour des marchés les compétences d'une autorité administrative et à violer ainsi le principe de la séparation des pouvoirs.

6.

La chambre contentieuse de l'APD est un organe d'une autorité administrative faisant partie du pouvoir exécutif. Dans la mesure où des autorités administratives sont autorisées à prendre des décisions, dont certaines ont une portée équivalente à celle des cours et tribunaux de

l'ordre judiciaire, il est impératif qu'un recours juridictionnel soit instauré par le législateur afin de garantir au justiciable un recours devant une juridiction faisant partie de l'ordre judiciaire. Il s'ensuit que la Cour des marchés ne peut donc substituer sa décision à celle de l'autorité administrative que lorsque la Cour constate que cette décision est illégale ou irrégulière (par exemple lorsqu'un quelconque principe de bonne administration serait violé par la décision administrative attaquée).

Une erreur manifeste « peut » entraîner l'annulation de la décision. Il s'ensuit qu'il appartient au requérant de prouver l'erreur manifeste d'appréciation qui aurait été commise par la chambre contentieuse de l'APD, l'illégalité de la Décision Attaquée ou la méconnaissance des principes généraux en matière de la bonne gestion administrative⁹.

La motivation exigée par la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation explicite des actes administratifs doit comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. Il résulte de ces dispositions que, dans l'hypothèse où la légalité d'une décision administrative repose sur la prise en compte d'un certain nombre de considérations, le respect de l'exigence de motivation qu'elles prévoient ne conduit son auteur à ne devoir énoncer que celles sur lesquelles se fonde la décision qu'il a prise.

7.

Ceci étant rappelé, c'est à tort que l'APD conclut au fait que certains griefs développés par la partie requérante ne seraient pas recevables au motif que cette dernière ne rapporterait pas la preuve d'une irrégularité ou d'une illégalité manifeste mais se contenterait d'invoquer une erreur d'appréciation dans le chef de l'APD.

L'article 108 § 1er de la loi APD ne contient aucune disposition relative à la recevabilité des griefs soulevés par la partie requérante. Le seul examen de recevabilité auquel la Cour des marchés doit se livrer a trait à celle du recours introduit. Le fait que certains griefs soulevés par la partie requérante manquent éventuellement en droit ou en fait débouchera uniquement sur une appréciation de leur (non-) fondement.

B. Quant au premier moyen de la partie requérante

⁹ Cour des marchés 12 juin 2019, 2019 AR 113.

a) Thèse de la partie requérante

La thèse de la partie requérante peut être synthétisée comme il suit :

« L'Autorité de protection des données a commis une première erreur de droit lorsqu'elle a décidé que X1 ne pouvait se prévaloir de l'exception à l'obligation d'information prévue à l'article 14, §5, (c) du RGPD. (...) »

En vertu de l'article 14, §5, (c) du RGPD, le responsable du traitement est dispensé de l'obligation d'informer les personnes concernées quant au traitement de leurs données personnelles lorsque et dans la mesure où "l'obtention ou la communication des informations sont expressément prévues par le droit de l'Union ou le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis et qui prévoit des mesures appropriées visant à protéger les intérêts légitimes de la personne concernée". (...)

Le considérant 62 du RGPD ne laisse aucun doute sur l'intention du législateur de l'Union de faire exception à l'obligation d'information "lorsque l'enregistrement ou la communication des données à caractère personnel est expressément prévu par la loi". (...)

(...) la dispense d'information prévue à l'article 14, § 5, (c), du RGPD, ne crée pas à charge du responsable du traitement une sorte d'obligation de résultat en ce qui concerne l'existence de garanties appropriées : la définition de la nature, de la teneur et de l'étendue de ces garanties est laissée au législateur national, ce qui implique nécessairement qu'il existe une marge d'appréciation dans le chef du responsable du traitement, qui doit se demander si le cadre légal est suffisant pour justifier la dispense.

Il en résulte que l'Autorité de protection des données devait apprécier tout autrement l'existence de la dispense d'information au regard du cadre légal applicable. Elle devait se demander si, au regard des circonstances concrètes, il était ou non raisonnable pour le responsable du traitement d'estimer qu'il pouvait bénéficier de la dispense d'information visée à l'article 14, § 5, (c), du RGPD. Elle n'a pourtant pas procédé à une telle appréciation, sans se justifier nullement à cet égard ».

b) Thèse de l'APD

1.

L'APD conclut à titre principal au fait que le grief formulé par la partie requérante est irrecevable au motif qu'elle ne démontre pas l'existence d'une irrégularité ou d'une illégalité commise par l'APD.

2.

A titre subsidiaire, l'APD conclut au fait que l'exception invoquée par la partie requérante devait être interprétée de manière restrictive et n'était pas applicable en l'espèce, son grief étant non fondé.

c) Décision de la Cour

1.

La Cour renvoie aux considérations qui précèdent relativement à l'étendue de sa juridiction et à la recevabilité des griefs pour écarter l'argument d'irrecevabilité du grief soulevé par l'APD.

2.

La Cour relève pour le surplus que, dans la Décision Attaquée, au terme d'une motivation conséquente (voy. les points 97 à 104 de la décision), l'APD est parvenue à la conclusion que l'exception à l'obligation d'information invoquée par X1 n'était pas applicable en l'espèce.

L'APD a indiqué les raisons l'ayant amenée à conclure que X1 ne pouvait se prévaloir de cette dispense : le Règlement communal ne reprenant pas d'informations quant aux traitements de données (« l'obtention ou la communication des informations sont expressément prévues »), et ne prévoyant pas de « mesures appropriées visant à protéger les intérêts légitimes de la personne concernée », il ne répond pas, selon l'APD, aux critères prévus par le RGPD pour l'application de cette exception.

3.

Il est exact que Règlement communal n'informe pas quant aux traitements de données opérés en exécution de celui-ci.

X1 ne conteste au demeurant pas le fait que le Règlement communal concerné ne contient pas « *les mesures appropriées visant à protéger les intérêts légitimes de la personne concernée* », mais invoque le fait que celles-ci seraient mises en œuvre par les « *nombreuses règles légales et déontologiques encadrant la profession d'huissier* » qu'elle cite aux pages 18 et 19 de ses conclusions de synthèse.

4.

L'interprétation retenue par l'APD se fonde sur le fait qu'en présence d'une exception à une obligation prévue par le RGPD (en l'espèce l'obligation d'information), il faut interpréter cette dispense de manière restrictive. Le but du texte est d'octroyer une dispense lorsque la personne concernée dispose déjà, par le biais du droit national, des informations en question.

En l'espèce, l'APD a relevé que les règles légales invoquées par X1 n'étaient en majorité par pertinentes car elles n'avaient aucun lien avec le traitement des données à caractère personnel.

L'APD n'a retenu que deux législations citées par la partie requérante comme étant a priori pertinentes (l'article 519 du Code judiciaire et les articles 71 et 72 du Code de déontologie des huissiers de justice), car elles prescrivent des garanties nécessaires en matière d'information à l'égard du justiciable dans leur texte, mais elle a ensuite relevé que X1 ne démontrait pas avoir appliqué *in concreto* ce que ces textes prévoient.

5.

Ainsi qu'il a déjà été rappelé, le principe de pleine juridiction ne doit pas être interprété comme si la Cour des marchés offrait « une seconde chance » pour la ou les parties concernées et comme si que la Cour des marchés pouvait « réexaminer le dossier en faisant table rase dès le départ et réévaluer le dossier ».

La Cour des marchés constate qu'en l'espèce il n'est pas démontré, qu'en basant sa décision sur l'analyse qui précède, la Chambre contentieuse de l'APD ait commis une illégalité ou erreur de droit ou de fait manifeste.

Le premier moyen de la partie requérante n'est pas fondé.

C. Quant au deuxième moyen de la partie requérante

a) Thèse de la partie requérante

La thèse de la partie requérante peut être synthétisée comme il suit :

« L'Autorité de protection des données a commis une seconde erreur de droit lorsqu'elle a analysé le caractère libre du consentement des personnes concernées au traitement de leurs données par X1 dans le cadre de l'utilisation du formulaire accompagnant la mise en demeure envoyée aux débiteurs.

*La mise en demeure (**Pièce n°3**), dont ce formulaire constitue une annexe, met clairement en évidence l'objectif et le caractère facultatif de ce dernier en indiquant que toute consultation du dossier ou demande de plan d'apurement peut se faire via le site de l'étude ou par e-mail et que si la personne redevable souhaite obtenir des informations complémentaires, elle peut se servir du formulaire dont question.* –

L'Autorité de protection des données a, quant à elle, considéré que cette mention ne permet pas d'infirmer sa conclusion. Pourtant, il convient de rappeler que la plaignante (à savoir la personne concernée se trouvant à l'origine de la plainte à l'encontre de X1 devant l'Autorité de protection des données) n'avait pas rempli ce formulaire³⁵ On peut donc

raisonnablement considérer qu'elle avait compris le caractère facultatif du formulaire et avait décidé de ne pas le remplir malgré la formulation utilisée sur le formulaire et le fait qu'il émane d'une étude d'huissiers de justice.

Le RGPD ne définit pas ce qu'il faut entendre par une "manifestation de volonté libre" au sens de son article 4(11). Le législateur européen a uniquement précisé qu'aux fins de déterminer si le consentement est donné librement, il y a lieu de tenir "le plus grand compte de la question de savoir, entre autres, si l'exécution d'un contrat, y compris la fourniture d'un service, est subordonnée au consentement au traitement de données à caractère personnel qui n'est pas nécessaire à l'exécution dudit contrat".

Conformément aux lignes directrices 5/2020 du Comité européen de la protection des données sur le consentement, l'adjectif "libre" implique que la personne concernée a le choix de consentir ou non au traitement de ses données. Le consentement ne sera ainsi pas considéré comme étant donné librement si la personne concernée n'est pas en mesure de refuser ou de retirer son consentement sans subir de préjudice.

La décision de l'Autorité de protection des données de considérer que X1 ne pouvait se prévaloir du consentement comme base légale de traitement repose donc sur une qualification juridique inexacte des faits. Autrement dit, l'Autorité de protection des données, en se basant sur les éléments factuels du dossier, ne pouvait valablement déduire que les débiteurs n'étaient pas en mesure de consentir librement au traitement de leurs données personnelles par X1 ».

b) Thèse de l'APD

1.
L'APD conclut à titre principal au fait que le grief formulé par la partie requérante est irrecevable au motif qu'elle ne démontre pas l'existence d'une irrégularité ou d'une illégalité commise par l'APD.
2.
A titre subsidiaire, l'APD conclut au fait que l'utilisation du formulaire de demande de paiement par X1 ne repose pas sur une base légale et ne permet pas d'obtenir un consentement libre de la personne concernée.

c) Décision de la Cour

1.
La Cour renvoie aux considérations qui précèdent relativement à l'étendue de sa juridiction et à la recevabilité des griefs pour écarter l'argument d'irrecevabilité du grief soulevé par l'APD.
2.
En ce qui concerne le fondement du grief de la partie requérante, la Cour des marchés relève que l'article 4.11 du RGPD définit le consentement comme « *toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement* ».

3.

Selon l'APD, « L'adjectif « libre » implique un choix et un contrôle réels pour les personnes concernées. Or en l'espèce, comme souligné par l'APD dans sa décision³³, la combinaison des éléments suivants :

- les termes utilisés sur l'en-tête du formulaire (« seul le formulaire », « dûment complété ») en gras, souligné ;
- le titre du formulaire (« Formulaire à nous retourner ») ;
- le fait qu'il émane d'une étude d'huissiers de justice ;
- le fait que le formulaire soit joint à une mise en demeure ; et
- le fait que la mise en demeure précise qu'à défaut de paiement dans le délai, une majoration du montant à payer sera appliquée ;

donnent à penser qu'il n'y a pas d'alternative à la fourniture par le débiteur des informations demandées sur ledit formulaire. Le consentement ne peut donc être qualifié de « libre » et est par conséquent non conforme au prescrit de l'article 4.11 du RGPD. Comme souligné par l'APD, il y a également lieu de tenir compte, au moment de déterminer si le consentement est donné librement, de l'existence d'un déséquilibre des rapports de force entre la personne concernée et le responsable de traitement³⁴.

Le fait que la mise en demeure adressée à la personne concernée précise, en fin de courrier et en caractère plus réduit que ceux repris sur le formulaire, « si vous souhaitez obtenir des informations complémentaires, nous vous invitons à vous servir du formulaire en annexe » ne suffit évidemment pas à caractériser le consentement de « libre », au vu des éléments repris ci-avant ».

4.

Il n'est pas démontré par la partie requérante que la Décision Attaquée, en ce qu'elle retient de telles considérations serait fondée sur une illégalité, une irrégularité ou une erreur manifeste.

Le fait que la personne concernée par la décision soit une juriste et qu'elle n'ait pas complété et renvoyé ledit formulaire est sans incidence à cet égard, dès lors qu'il n'est pas contesté que le formulaire litigieux est celui employé par X1 dans le cadre de ses activités de recouvrement de créances.

A nouveau, il n'appartient pas à la Cour des marchés de donner au justiciable, comme dans un appel « classique », une « seconde chance » d'exposer ses arguments de fond.

Le deuxième moyen de la partie requérante n'est pas fondé.

D. Quant au troisième moyen de la partie requérante

a) Thèse de la partie requérante

La thèse de la partie requérante peut être synthétisée comme il suit :

« L'Autorité de protection des données a commis une troisième erreur de droit en décidant que la collecte de données par le biais du formulaire de demande de paiement, au titre de "Vos coordonnées", constitue un manquement au principe de minimisation des données (art. 5, §1, (c) du RGPD) au seul motif qu'aucune astérisque ou autre mention n'indiquait que la personne concernée était libre de choisir un des modes de communication proposé par le formulaire et que la fourniture de certaines données était donc facultative.

L'Autorité de protection des données a ainsi concentré toute son analyse sur l'absence d'astérisques ou d'une autre mention indiquant explicitement le caractère facultatif de certaines données.

Toutefois c'est l'ensemble des circonstances d'espèce qui doivent être appréciées pour déterminer si l'utilisation de ce formulaire aboutit in fine à une collecte excessive de données personnelles par X1 au regard des finalités du traitement ».

b) Thèse de l'APD

1.

L'APD conclut à titre principal au fait que le grief formulé par la partie requérante est irrecevable au motif qu'elle ne démontre pas l'existence d'une irrégularité ou d'une illégalité commise par l'APD.

2.

A titre subsidiaire, l'APD conclut au fait que l'utilisation du formulaire de demande de paiement par X1 laisse croire que l'ensemble des coordonnées de la personne poursuivie devraient être communiquées alors qu'elles ne sont pas toutes nécessaires.

c) Décision de la Cour

1.

La Cour renvoie aux considérations qui précèdent relativement à l'étendue de sa juridiction et à la recevabilité des griefs pour écarter l'argument d'irrecevabilité du grief soulevé par l'APD.

2.

En ce qui concerne le fondement du grief de la partie requérante, le principe de minimisation des données est défini à l'article 5.1 (c) du RGPD:

« 1. Les données à caractère personnel doivent être :

(...)

c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données) ».

3.

La Chambre contentieuse a estimé au terme de son analyse du formulaire que la présentation des données demandées au titre des « coordonnées » et la formulation utilisées dans le formulaire laissent croire que l'ensemble des rubriques doivent être complétées et qu'il n'y a pas d'alternative à la collecte de toutes les informations demandées dans le tableau, tout en considérant que toutes les données reprises sur ce formulaire ne sont pas nécessaires pour la finalité poursuivie par X1.

Selon l'APD, il suffirait de fournir l'adresse postale, le numéro de téléphone, le numéro de GSM ou l'adresse e-mail, *« toutes ces données de contact cumulées n'étant pas nécessaires »*.

4.

A nouveau, il n'apparaît pas que cette analyse de la Chambre contentieuse serait constitutive d'une illégalité, d'une irrégularité ou d'une erreur manifeste.

Le troisième moyen de la partie requérante n'est pas fondé.

E. Quant au quatrième moyen de la partie requérante

a) Thèse de la partie requérante

La thèse de la partie requérante peut être synthétisée comme il suit :

« L'Autorité de protection des données a manqué à son obligation de motivation formelle en se contentant de renvoyer "aux manquements retenus ci-dessus (8.2.1. et 8.2.4.)" pour

conclure que X1 était en défaut "d'avoir mis en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour s'assurer et être en mesure de démontrer que les traitements de données qu'elle opère sont, compte tenu tout particulièrement de leur nature, du contexte et des finalités qu'ils poursuivent, effectués conformément au RGPD".

Le simple renvoi aux manquements visés aux sections 8.2.1. et 8.2.4. de la décision Attaquée ne permet pas à X1 de comprendre les motifs sur lesquels l'Autorité de protection des données s'est basée afin de conclure que d'autres infractions (en l'espèce, un manquement aux articles 5, §2, et 24, §§1-2 du RGPD) auraient été commises par X1.

L'Autorité de protection des données s'est même contredite puisqu'elle indiquait, dans la même décision, que "dès le 25 mai 2018, la seconde défenderesse [X1] disposait d'une politique de confidentialité claire et détaillée et s'est employée à se conformer à l'ensemble des obligations découlant du RGPD qui lui incombent, notamment la désignation d'un DPO" (nous soulignons).

Ces deux conclusions sont pour le moins antinomiques et nécessitaient un raisonnement plus détaillé de la part de l'Autorité de protection des données afin que X1 puisse comprendre les motifs qui sous-tendent ce revirement de position ».

b) Thèse de l'APD

L'APD conclut au fait qu'elle « a indiqué clairement dans sa décision que c'était à l'appui des arguments fournis dans cette décision même (« dans l'acte »), pour les manquements relatifs (i) à l'obligation d'information des personnes concernées, et (ii) concernant le formulaire de demande de paiement et le consentement forcé de la personne concernée, qu'elle a conclu à un manquement à l'article 14.1-2 combiné à l'article 12.3, article 6, article 5.1, c) et aux articles 5.2 et 24.1-2 du RGPD. Il ne s'agit donc pas d'un manquement autonome, mais de la conséquence des autres manquements retenus par l'APD.

La motivation développée par l'APD à cet égard repose sur des informations et des développements déjà connus de X1, auxquels il est fait expressément référence dans le texte. Elle permet assurément à X1 de comprendre les raisons de fait et de droit qui ont conduit à l'adoption d'une telle décision ».

c) Décision de la Cour

1.

L'exigence de motivation de l'acte administratif litigieux exige (voir article 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation explicite des actes administratifs) que la motivation telle qu'elle

figure dans l'acte énonce les considérations juridiques et factuelles sur lesquelles la décision est fondée et il faut que cette justification soit suffisante pour porter la décision.

Cette loi a des conséquences très importantes, car une obligation formelle de motivation s'ajoute désormais à l'obligation de la motivation, quant au fond, traditionnelle. L'obligation formelle de motivation va donc plus loin que l'obligation matérielle de motivation : les motifs ne doivent pas seulement exister ; ils doivent également être reflétés dans la décision elle-même. La motivation formelle a donc trait à la notification, la divulgation des motifs. Les administrés doivent en même temps être en mesure de prendre connaissance de la décision et des motifs sur lesquels elle se fonde.

Plus le pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative est large, plus le raisonnement doit être détaillé. Une autorité qui dispose d'un large pouvoir discrétionnaire doit énoncer les faits qui donnent lieu à la décision prise.¹⁰

Le terme « satisfaisant » signifie que la décision doit être suffisamment étayée par le raisonnement, ce qui implique que le raisonnement doit être fondé sur des faits réels, qu'un rapport raisonnable peut être déduit du raisonnement entre la décision envisagée et le but recherché et que, selon le cas, ce raisonnement montre que les options politiques prises ont été pesées.¹¹

L'expression « satisfaisante » signifie que la décision est étayée par la motivation.¹²

2.

L'objet de l'obligation de motivation est de donner un tel aperçu des motifs de cette décision que la personne à l'égard de laquelle la décision a été prise est en mesure d'apprécier correctement s'il est judicieux de se défendre contre cette décision avec les moyens dont elle dispose par la loi. Quiconque qui connaît les motifs d'une décision qui doit être formellement motivée, même si cette décision n'est pas formellement motivée, ne peut utilement invoquer la violation de l'obligation de motivation car, dans un tel cas, le but de l'obligation formelle de motivation est atteint, à savoir lui faire prendre conscience des motifs de la décision.¹³

Pour atteindre l'objectif de l'obligation de motivation, la décision doit énoncer clairement et concrètement les motifs qui peuvent la justifier, il ne peut être tenu compte de l'explication fournie dans le cadre de la procédure judiciaire entamée ultérieurement¹⁴.

Il suffit que les motifs soient clairement, si nécessaire de manière concise, énoncés dans la décision elle-même. S'il est fait référence à des avis ou à des rapports, il suffit d'indiquer brièvement l'objet et le contenu de ces documents, sans qu'il soit nécessaire de les reproduire intégralement ou de les joindre à la décision.¹⁵

La motivation par référence n'est autorisée que si le document visé est joint à l'acte, ou si l'acte reflète sa portée.¹⁶

3.

¹⁰ Cass. 15 février 1999, <http://www.cass.be> à sa date, arrêt n° S.98.0007.F; A.J.T. 2000-01, 103, noot PUT, J.; Arr.Cass. 1999, 199.

¹¹ Cass. 3 février 2000, <http://www.cass.be> à sa date, arrêt n° C.96.0380.N; A.J.T. 2000-01, 284; Amén. 2001, 324, noot PAQUES, B.; Arr.Cass. 2000, 288.

¹² voir: Cass. 12 novembre 2015, APT 2016, 94; <http://www.cass.be> à sa date, arrêt n° C.13.0257.N; TBO 2016, 152; aussi: Cass. 7 septembre 2017, APT 2018, 174; <http://www.cass.be> à sa date, arrêt n° C.16.0360.N.

¹³ Conseil d'Etat n° 40.442, 22 septembre 1992, Arr. R.v.St. 1992, z.p.; Pas. 1995, IV, 21; R.A.C.E. 1992, z.p.

¹⁴ Comparer avec : Conseil d'Etat., 3 juin 1993, n.v. Syndicaat Machiensteen en n.v. Swenden, nr. 43.154. Aussi : Conseil d'Etat 17 mai 1993, n° 42.968.

¹⁵ Conseil d'Etat n° 43.526, 29 juin 1993, Arr. R.v.St. 1993, z.p.; R.A.C.E. 1993, z.p.; TBP 1994, 225.

¹⁶ Conseil d'Etat (8e ch.) n° 86.732-86.733, 7 avril 2000, <http://www.raadvst-consetat.be>; TBP 2001, 272, note DE SUTTER, T.

Le caractère suffisant de la motivation signifie que la motivation doit être pertinente, c'est-à-dire qu'elle doit être clairement liée à la décision, et qu'elle doit être substantielle, c'est-à-dire que les motifs doivent être suffisants pour étayer la décision. Le raisonnement doit être basé sur des éléments clairs et concrets et ces éléments doivent être d'autant plus concret et précis que la décision s'écarte d'une proposition ou d'un avis, même s'il n'est pas contraignant. Dans un tel cas, l'autorité administrative ne devrait pas se limiter à contredire la proposition ou l'avis, mais devrait au contraire expliquer pourquoi elle estime ne pas pouvoir suivre les arguments sur lesquels se fonde l'organe qui propose ou conseille.¹⁷

4.

La principale raison d'être de l'obligation de motivation est que la personne concernée doit pouvoir trouver, dans la décision la concernant elle-même, les raisons sur la base desquelles elle a été prise, de telle manière qu'il apparaisse ou du moins puisse être vérifiée si l'autorité s'est fondée sur des informations qui sont factuellement correctes, si elle a correctement évalué ces données et si elle a raisonnablement pu prendre sa décision sur la base de celles-ci, de sorte que la personne concernée puisse déterminer en toute connaissance de cause s'il y a lieu de contester la décision moyennant un recours en annulation¹⁸.

5.

En application de ces principes, il apparaît que la Décision Attaquée est adéquatement motivée, la partie requérante ne démontrant pas en quoi la motivation aurait dû être « renforcée » en l'espèce.

En effet, c'est à juste titre que l'APD conclut au fait que « *dans ses conclusions, X1 invoque, à ce sujet, des situations comme celle d'un revirement d'attitude de l'autorité. Elle s'appuie également sur un arrêt de la Cour des marchés dans lequel la décision s'écarterait d'une proposition ou d'un avis* ».

Or aucun de ces cas de figure n'est rencontré en l'espèce : il n'est pas démontré que l'APD aurait effectué un « revirement » ou se « serait écartée d'une proposition ou d'un avis ».

Deuxièmement, c'est également à tort que la partie requérante évoque une prétendue contradiction dans le chef de l'APD, laquelle a évoqué dans la décision les efforts consentis par X1 pour se mettre en conformité avec les obligations découlant du RGPD qui lui incombent, tout en ayant conclu à un manquement aux articles 5.2 et 24 du RGPD.

La constatation que X1 s'est mise en conformité avec le RGPD en cours de procédure découle logiquement du constat d'une situation préalable de manquement.

L'APD ne s'est nullement contredite en tenant compte de ces efforts, dans un second temps, pour apprécier la hauteur de la sanction qu'il lui incombait de retenir à l'encontre de X1.

Il n'est pas démontré par la partie requérante que les considérations retenues par l'APD seraient constitutives d'une illégalité, d'une irrégularité ou d'une erreur manifeste.

Le quatrième moyen de la partie requérante n'est pas fondé.

¹⁷ Conseil d'Etat (9e ch.) nr. 188.152, 24 novembre 2008, CDPK 2009, 535; <http://www.raadvst-consetat.be>.

¹⁸ Conseil d'Etat n° 153.326, 9 janvier 2006, CDPK 2006, 183 et 207; <http://www.raadvst-consetat.be>.

F. Quant au cinquième moyen de la partie requérante

a) Thèse de la partie requérante

La thèse de la partie requérante peut être synthétisée comme il suit :

« L'Autorité de protection des données a manqué à son obligation de motivation formelle en n'indiquant pas, de manière transparente et étayée, dans la Décision Attaquée, pourquoi une simple réprimande ou, à tout le moins, une amende inférieure à 15.000 euros n'auraient pas suffi à mettre fin aux manquements constatés.

L'Autorité de protection des données a certes détaillé les différents éléments qu'elle a pris en compte dans sa décision d'imposer une amende administrative mais elle n'a pas motivé pourquoi une sanction moins lourde, telle qu'une simple réprimande ou, à tout le moins, une amende inférieure à 15.000 euros, n'aurait pas été de nature à mettre fin aux infractions.

Cette motivation était d'autant plus nécessaire que l'effet dissuasif escompté de l'amende n'avait plus de raison d'être. X1 s'était en effet déjà engagée à apporter des modifications à ses documents officiels (telles que la mise en demeure ou la politique de vie privée) afin de rencontrer les critiques adressées par l'Autorité de protection des données. En outre, la Cour des marchés a déjà eu l'occasion de préciser qu'elle n'était pas liée par la décision de l'Autorité de protection des données concernant l'amende ou son montant et qu'elle peut substituer son pouvoir d'appréciation à celui de l'Autorité de protection des données en ce qui concerne l'adéquation de la sanction à l'infraction.

En l'espèce, en plus d'être inadéquatement motivée, il convient de constater que l'amende imposée par l'Autorité de protection des données est également disproportionnée par rapport:

- a. À la gravité de l'infraction eu égard au caractère non sensible des données collectées par le biais du formulaire contesté, des règles (légales et déontologiques) entourant la profession d'huissier et les traitements de données qu'ils peuvent et/ou doivent réaliser dans le cadre de leurs activités et des nombreuses démarches entreprises par X1 afin de se mettre en conformité avec l'ensemble des obligations découlant du RGPD lui incombant (telles que, et comme l'a relevé l'Autorité de protection des données, la mise à disposition d'une "politique de confidentialité claire et détaillée");*
- b. Au dommage purement théorique car la plaignante n'a pas rempli le formulaire contesté;*
- c. A la situation financière de X1 fortement impactée par la crise sanitaire actuelle.*

Pour les raisons qui précèdent, si la Cour devait ne pas annuler la décision entreprise, il convient à tout le moins de substituer à la sanction financière le simple prononcé d'une réprimande pour l'ensemble des manquements jugés établis ».

b) Thèse de l'APD

La thèse de l'APD peut être synthétisée comme il suit :

« X1 reproche à l'APD d'avoir, quant à l'imposition d'une amende, manqué à son obligation de motivation formelle.

Ce moyen est dénué de tout fondement.

Il convient de rappeler que l'article 58.2, i) du RGPD stipule que toute autorité de contrôle, telle que l'APD, dispose du pouvoir d'imposer une amende administrative en application de l'article 83, « en complément ou à la place des mesures visées au présent paragraphe, en fonction des caractéristiques propres à chaque cas ».

L'article 83.1 du RGPD prévoit que chaque autorité de contrôle veille à ce que les amendes administratives imposées pour les violations au RGPD soient « effectives, proportionnées et dissuasives (...).

Il est incontestable que l'APD a, en l'espèce, régulièrement motivé sa décision quant à l'imposition d'une amende administrative. C'est en effet au terme de longs développements (soit plus de trois pages), offrant un exposé clair et détaillé des motifs qui sous-tendent sa décision que la Chambre contentieuse est parvenue à la conclusion qu'une amende administrative était, au vu de l'ensemble des circonstances de la cause, justifiée en complément de la réprimande et de l'ordre de mise en conformité, conformément aux critères retenus par l'article 83.2 du RGPD (voy. les points 167 à 181 de la décision).

Il peut encore être souligné qu'en ce qu'elle indique que « si la Cour devait ne pas annuler en toutes ses dispositions la décision entreprise, il convient à tout le moins de substituer à la sanction financière le simple prononcé d'une réprimande pour l'ensemble des manquements jugés établis », X1 méconnaît visiblement l'étendue de la mission et des pouvoirs conférés à la Cour. A défaut de constater que la décision serait illégale ou irrégulière, quod non en l'espèce, la Cour est en effet sans pouvoir pour modaliser la sanction retenue ».

c) Décision de la Cour

1.

La Cour des marchés se réfère à ce qui a été exposé ci-avant quant à l'exigence de motivation formelle.

2.

La Cour relève que les sanctions infligées à X1 sont motivées comme il suit dans la Décision Attaquée :

« 165. La Chambre Contentieuse a constaté un manquement à l'article 14.1-2 combiné à l'article 12.3, à l'article 6, à l'article 5.1 c) et aux articles 5.2. et 24. 1-2 du RGPD dans le chef de la seconde défenderesse [X1] (point 137 ci-dessus).

166. Compte tenu de ces manquements, la Chambre Contentieuse adresse à la seconde défenderesse [X1] une réprimande sur la base de l'article 100. 1, 5° LCA.

167. La Chambre Contentieuse prend par ailleurs acte du fait que la seconde défenderesse[X1] s'est, aux termes de ses conclusions et lors de l'audition, proposée d'apporter certaines modifications

dans sa pratique. La Chambre Contentieuse est en effet d'avis qu'un certain nombre de modifications et de mesures doivent en effet, le plus rapidement possible, être apportées par la seconde défenderesse [X1] pour se mettre en conformité avec ses obligations découlant du RGPD. Partant, la Chambre Contentieuse lui impose un ordre de mise en conformité détaillé au dispositif en application de l'article 100. 1, 9° LCA (voy. à cet égard la précision au point 141 ci-dessus).

168. Outre cette réprimande²⁵ et cet ordre de mise en conformité, la Chambre Contentieuse est d'avis qu'en complément, une amende administrative est en l'espèce justifiée pour les motifs ci-après.

169. Quant à la nature de la violation, la Chambre Contentieuse relève qu'en ce qui concerne le manquement à l'article 6 du RGPD (absence de base légale – consentement forcé) et à l'article 5.1 c) du RGPD, ils sont constitutifs de manquements aux principes fondateurs du RGPD (et du droit de la protection des données en général), soit aux principes de licéité et de minimisation consacrés au Chapitre II « Principes » du RGPD. Certes les données recueillies au terme du formulaire sont des données d'identification principalement et ne constituent pas des données sensibles au sens des articles 9 et 10 du RGPD. Leur traitement intervient toutefois, comme il sera mentionné au point 176 ci-dessous, dans un contexte « infractionnel ». La Chambre Contentieuse tiendra compte de cette double considération.

170. Quant à l'atteinte à l'article 14.1-2 combiné à l'article 12.3 du RGPD, elle est constitutive d'une atteinte aux droits des personnes concernées - nonobstant l'existence d'une politique de confidentialité par ailleurs, ce que la Chambre Contentieuse n'ignore pas et dont elle tient compte (point 179). Le droit à l'information a été renforcé aux termes du RGPD, ce qui témoigne de son importance toute particulière. L'Autorité de protection des données a, dans cette perspective, inscrit le respect des droits des personnes concernées au titre de priorité dans son plan stratégique 2020-2025²⁶. La mesure correctrice/sanction appropriée n'en est pas moins déterminée au cas par cas.

171. Enfin, quant au manquement à l'article 5.2. et 24. 1-2 du RGPD, il est lui aussi constitutif d'un manquement au principe clé de l'accountability, introduit par le RGPD.

172. Aux termes de l'article 83.5 a) du RGPD, les violations de toutes ces dispositions peuvent s'élever jusqu'à 20.000.000 d'euros ou dans le cas d'une entreprise, jusqu'à 4% du chiffre d'affaire annuel mondial total de l'exercice précédent. Les montants maxima d'amende pouvant être appliqués en cas de violation de ces dispositions sont supérieurs à ceux prévus pour d'autres types de manquements listés à l'article 83.4. du RGPD. S'agissant de manquements à un droit fondamental, consacré à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'appréciation de leur gravité se fera, comme la Chambre Contentieuse a déjà eu l'occasion de le souligner, à l'appui de l'article 83.2.a) du RGPD, de manière autonome .

173. Aux termes de la réaction qu'elle a adressée à la Chambre Contentieuse en réponse au formulaire d'amende envisagée, la seconde défenderesse [X1] fait état de ce que la crise sanitaire liée à la pandémie du virus covid-19 a touché de manière extrêmement dure la profession d'huissier de justice. La suspension forcée de la plupart des activités des huissiers (dont les mesures d'exécution) a conduit la seconde défenderesse[X1] à devoir mettre une partie de son personnel au chômage technique. La seconde défenderesse [X1] estime que son chiffre d'affaire à venir pour 2020 et 2021 sera, par ailleurs, sans proportion avec celui des années passées.

174. Quant au nombre de personnes concernées affectées par les violations, la Chambre Contentieuse relève que les manquements constatés concernent, au-delà de la seule plaignante, un grand nombre de personnes. La seconde défenderesse [X1] n'est assurément pas une société multinationale mais bien une PME belge. La seconde défenderesse [X1] n'en est pas moins une étude d'huissiers de justice de référence en Belgique, forte d'une expérience[...] d'années et qui compte [...] de collaborateurs.

175. Compte tenu de ce que les manquements s'inscrivent dans la pratique de la seconde défenderesse [X1], le nombre de personnes potentiellement concernées est à la hauteur du nombre

de personnes dont la seconde défenderesse [X1] traite les données dans le cadre de l'exercice de ses missions de recouvrement amiable, soit un nombre important, et ce, même si le recouvrement amiable de dettes ne constitue, ce que la Chambre Contentieuse n'ignore pas, qu'une partie des activités de la seconde défenderesse.

176. Quant à la qualité de la seconde défenderesse [X1], la Chambre Contentieuse rappelle que dans de précédentes décisions, elle a retenu la qualité de mandataire public du responsable de traitement comme un facteur aggravant au sens de l'article 83.2. k) du RGPD28. La seconde défenderesse [X1] est notamment un fonctionnaire ministériel disposant d'une autorité publique, qui peut exercer des compétences dites « monopolistiques », qui lui sont conférées par la loi. En tant que profession libérale, l'huissier de justice exerce quelques activités extrajudiciaires dont le recouvrement amiable de dettes. La fonction est réglementée et les huissiers de justice sont nommés par le Roi. Leur nombre est limité. Eu égard à ce statut, la seconde défenderesse [X1] se doit d'adopter une attitude exemplaire quelle que soit la casquette avec laquelle elle exécute ses missions. Le contexte « infractionnel » dans le cadre duquel interviennent les traitements de données qu'elle opère exige également, eu égard à leur finalité, un respect tout particulièrement rigoureux des droits des personnes concernées. Le traitement de données constitue par ailleurs une part substantielle de l'activité de la seconde défenderesse.

177. Quant au critère de durée, la Chambre Contentieuse constate que ces manquements ont duré dans le temps des lors qu'ils s'inscrivent dans les pratiques de la seconde défenderesse

(article 83. 1 a) du RGPD), à tout le moins depuis janvier 2019 ».

2.

L'article 83 du RGPD dispose en son premier point que chaque autorité de contrôle veille à ce que les amendes administratives imposées pour des violations du règlement soient, dans chaque cas, effectives, proportionnées et dissuasives.

En son article 100, la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (loi APD) énumère les sanctions possibles.

La chambre contentieuse a le pouvoir de classer la plainte sans suite; d'ordonner le non-lieu; de prononcer la suspension du prononcé; de proposer une transaction; de formuler des avertissements et des réprimandes; d'ordonner de se conformer aux demandes de la personne concernée d'exercer ces droits; d'ordonner que l'intéressé soit informé du problème de sécurité; d'ordonner le gel, la limitation ou l'interdiction temporaire ou définitive du traitement; d'ordonner une mise en conformité du traitement; d'ordonner la rectification, la restriction ou l'effacement des données et la notification de celles-ci aux récipiendaires des données; d'ordonner le retrait de l'agrément des organismes de certification; de donner des

astreintes; de donner des amendes administratives; d'ordonner la suspension des flux transfrontières de données vers un autre État ou un organisme international; de transmettre le dossier au parquet du Procureur du Roi de Bruxelles, qui l'informe des suites données au dossier; de décider au cas par cas de publier ses décisions sur le site internet de l'Autorité de protection des données.

La faculté d'infliger une amende administrative n'est que la treizième sanction dans l'énumération légale.

Le but fondamental de la législation Européenne n' est pas de sanctionner sous la forme en infligeant des amendes pour le moindre manquement aux prescrits, le but réel est la protection des données. La finalité est donc de protéger les données, non pas de sanctionner à tout prix la moindre infraction.

3.

Le fait que les manquements constatés concernent des principes fondamentaux pour lesquels les amendes sont plus élevées n'est pas un argument de nature à justifier la proportionnalité.

La nature des activités de la partie requérante est certes un élément dont il peut être tenu compte pour apprécier la hauteur de la sanction, mais le fait que dans de précédentes décisions la Chambre contentieuse ait tenu compte de la qualité de « mandataire public » du responsable du traitement comme étant un « facteur aggravant » ne peut être admis, d'autant qu'il ne peut être admis que cette « jurisprudence » apparemment relative à des élus soit appliquée par analogie au titulaire d'une charge d'huissier de justice.

La Chambre contentieuse est un organe d'une autorité administrative qui n'est pas fondée à établir une quelconque « jurisprudence » liante, mais elle doit prendre ses décisions au cas par cas, la publication des décisions sur le site internet de l'APD devant suffire à assurer l'information des « mandataires publics » de la nécessité de se conformer aux dispositions légales en matière de protection des données. Il n'est pas admissible qu'un « tarif » de sanctions soit applicable à certaines professions, chaque justiciable ayant droit à un traitement personnalisé des éléments propres à son dossier, sans que des éléments d'appréciation tirés d'autres dossiers viennent interférer dans le traitement de son cas.

L'argument tiré par la Chambre contentieuse de la « durée des manquements constatés » manque également de pertinence pour justifier le montant de l'amende retenue.

La Cour rappelle que la plainte visant la partie requérante concerne un fait unique, circonscrit dans le temps. Le manquement constaté dans le traitement des données est en outre théorique puisqu'il n'est pas contesté que la personne concernée n'a pas renvoyé le formulaire litigieux visé par sa plainte. Il ne peut être tiré argument dans ce cadre de considérations générales liées au fait que la partie requérante soit active depuis de nombreuses années et emploie de très nombreux collaborateurs pour justifier de la proportionnalité de l'amende.

4.

La Cour relève en outre les points suivants de la Décision Attaquée, toujours relativement à la motivation de la sanction retenue (la Cour souligne et accentue) :

*« 178. Quant à la question de savoir si les manquements ont été commis délibérément ou par négligence (art. 83.2.b) du RGPD, la Chambre Contentieuse estime **qu'ils ne sont pas délibérés**. Elle retient également le fait que dès le 25 mai 2018, la seconde défenderesse^[x1] disposait d'une*

politique de confidentialité claire et détaillée et s'est employée à se conformer à l'ensemble des obligations découlant du RGPD qui lui incombent, notamment la désignation d'un DPO. Elle a pris contact avec des consultants spécialisés à cet effet et ce, nonobstant les annonces faites par la Chambre nationale des huissiers de justice qui indiquait qu'elle allait mettre en place des mesures concrètes pour accompagner et aider les études ce qui in fine, n'a pas été le cas.

179. Enfin, la seconde défenderesse [X1] s'est montrée **coopérante et soucieuse de modifier ses**

pratiques en cours de procédure (aux termes de ses conclusions et lors de l'audition). La Chambre Contentieuse en a pris acte. (voy. à cet égard la précision au point 141 ci-dessus) ».

5.

La Cour des marchés ne critique pas la politique de la Chambre contentieuse de l' APD mais le fait qu'elle n'ait pas considéré les possibilités d'atteindre le but poursuivi par la législation Européenne (telle que mise en œuvre en droit belge) par une autre décision (prévue explicitement à l'article 100 points 3 à 12 de la loi APD et spécialement les points 5 et 9 dont elle a en outre fait application en l'espèce) alors qu'elle avait constaté une série d'éléments qui démontrent que la requérante n'a nullement manifesté son intention de méconnaître les principes de protection des données personnelles mais que, tout au contraire, la violation qu'elle a commise est le résultat d'une négligence ou plutôt d'une simple inadvertance, dès lors que la partie requérante avait pris dès 2018 des dispositions, constatées par la Chambre contentieuse, en espérant se conformer à la législation, et qu'elle a redressé rapidement la situation en cours de procédure.

6.

Le constat qui précède ne peut être interprété autrement que comme un détournement de pouvoir, c'est-à-dire l'utilisation par une autorité administrative de son pouvoir à une fin autre que celle pour laquelle elle a été accordée, dans le chef de la Chambre contentieuse de l' APD. Une attitude tendant à infliger une amende dès la première infraction commise par inadvertance, ne correspond pas aux principes qui gouvernent la matière, dans la mesure où la chambre contentieuse de l' APD dispose d'une chaîne répressive complète lui permettant de réaliser des contrôles dont les suites (si l'infraction est établie) peuvent aller de l'avertissement à la sanction financière ou non. Les infractions devraient être sanctionnées graduellement et en fonction de leur gravité. A titre d'exemple :

- Etape 1 : Avertissement ou une mise en demeure de l'entreprise fautive avec rappel du devoir de mise en conformité des traitements de données sensibles au RGPD
- Etape 2 : Injonction de cesser la violation
- Etape 3 (dans certains cas) : Limitation ou suspension temporaire des traitements de données
- Etape 4 : Sanctions administratives en cas de non-respect aux règles du RGPD.

Les sanctions prévues dans le RGPD ne devraient donc en réalité être que les ultimes sanctions auxquelles les personnes poursuivies s'exposent si elles ne suivent pas les injonctions de l'APD. L'APD doit également s'assurer que les sanctions administratives prévues en cas de manquements au RGPD sont effectives, proportionnelles et dissuasives. Infliger, dès la première infraction, une amende administrative méconnaît le principe de la proportionnalité de la sanction par rapport à l'infraction. La Chambre contentieuse, alors qu'elle relève dans sa motivation l'absence de caractère délibéré des manquements constatés et le souci réel de la partie requérante de modifier ses pratiques pour les mettre en conformité au RGPD, omet manifestement de tenir compte de la nécessité de proportionnalité qui inclut notamment la prise en compte de la présomption bonne foi dont doit bénéficier la partie requérante.

7.

Il n'est en l'espèce nullement démontré que la réprimande et l'ordre de mise en conformité infligés par ailleurs à X1 n'auraient pas suffi à assurer la finalité des poursuites. En infligeant immédiatement, dans ce cas d'espèce, une amende administrative – dont le montant de 15.000,00 euros est en lui-même très consistant dans le chef d'une PME - en sus des deux mesures déjà citées, la Chambre contentieuse méconnaît les principes fondamentaux de la proportionnalité de la sanction.

8.

Le recours de la partie requérante a pour objet, à titre subsidiaire, de :

« si la Cour devait considérer que la plainte déposée en date du 15 mai 2019 par la personne concernée était fondée en partie à l'égard de X1, prononcer en tout état de cause une simple réprimande et non une amende ».

Compte tenu des motifs qui précèdent, la Décision Attaquée sera annulée, mais uniquement en ce qu'elle inflige une amende de 15.000,00 euros à X1.

IX. Les dépens

Conformément à l'article 1017, alinéa 1, du Code judiciaire, l'APD est condamnée aux dépens, liquidés à 1.440 € (indemnité de procédure – affaire non évaluable en argent).

**PAR CES MOTIFS,
LA COUR,**

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

Statuant contradictoirement,

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

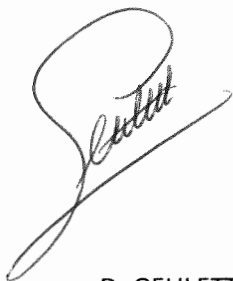
Annule la Décision n ° 81/2020 prononcée par la Chambre contentieuse de l'Autorité de Protection des Données le 23 décembre 2020 (DOS-2019-02751) en ce qu'elle impose une amende de 15.000,00 euros à la X1 sur la base des articles 100, 13° et 101 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (« LCA ») ainsi que l'article 83 du RGPD.

Condamne l'Autorité de Protection des Données aux dépens, en ce compris l'indemnité de procédure de 1.440 euros.

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

Cet arrêt a été prononcé à l'audience publique du 26 mai 2021 par :

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



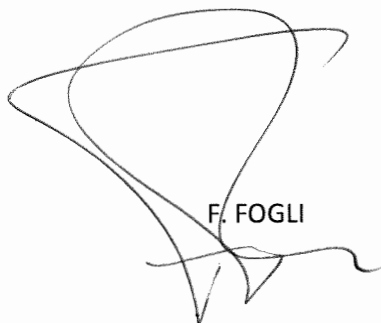
D. GEULETTE



M. BOSMANS



A-M. WITTERS



F. FOGLI

