Numéro du rôle : 7087
Arrêt n° 31/2020 du 20 février 2020

ARRÊT

En cause : le recours en annulation du décret flamand du 8 juin 2018 « contenant l'ajustement des décrets au règlement (UE) 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 (règlement général sur la protection des données) », introduit par Willem Debeuckelaere.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 décembre 2018 et parvenue au greffe le 27 décembre 2018, Willem Debeuckelaere a introduit un recours en annulation du décret flamand du 8 juin 2018 « contenant l'ajustement des décrets au règlement (UE) 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 (règlement général sur la protection des données) » (publié au Moniteur belge du 26 juin 2018).

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- Thomas Goorden, assisté et représenté par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 18 décembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 15 janvier 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 15 janvier 2020.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. La partie requérante, Willem Debeuckelaere, demande l'annulation du décret flamand du 8 juin 2018 « contenant l'ajustement des décrets au règlement (UE) 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 (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le décret RGPD).

A.2.1. La partie requérante fait valoir qu'elle a un intérêt à l'annulation du décret RGPD en sa qualité de président de l'Autorité de protection des données et d'ancien président de la Commission de la protection de la vie privée et de la Commission de contrôle flamande. Elle est tenue, en ces qualités, de veiller au respect des missions et des compétences de l'Autorité de protection des données et de la Commission de contrôle flamande. La partie requérante souligne qu'elle n'intervient cependant pas au nom de l'Autorité de protection des données ou de la Commission de contrôle flamande.

A.2.2. La partie requérante considère en second lieu qu'en sa qualité de citoyen, elle a un intérêt personnel à ce que la législation soit adoptée en conformité avec la réglementation européenne et avec la Constitution. En outre, elle estime avoir un intérêt en tant que citoyen concerné, qui souhaite savoir comment les données à caractère personnel sont traitées par les autorités concernées et qui a donc le droit de prendre connaissance des avis que l'organe de contrôle en matière de protection des données serait tenu de fournir aux différents législateurs.

A.3.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt de la partie requérante. Il relève que les membres du comité de direction, dont le président de l'Autorité de protection des données, les membres du centre de connaissances et les membres de la chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données ont été respectivement nommés le 28 mars, le 4 avril et le 25 avril 2019 par la Chambre des représentants. La partie requérante n'en fait pas partie. Les membres du comité de direction de l'Autorité de protection des données ont ensuite prêté serment le 24 avril 2019. À partir de cette date, la partie requérante n'est ni président de l'Autorité de protection des données, ni membre du comité de direction, du centre de connaissances ou de la chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données. La partie requérante n'est pas non plus membre de la Commission de contrôle flamande nouvellement constituée. Son mandat en qualité de président de la Commission de contrôle flamande de l'époque a déjà expiré le 25 mai 2018. Il en résulte que la partie requérante n'a pas d'intérêt actuel à son recours. En effet, la partie requérante ne peut pas se prévaloir d'un intérêt fonctionnel lié à l'exercice d'une fonction qu'elle n'exerce plus.

A.3.2. Le Gouvernement flamand n'aperçoit pas davantage comment la partie requérante pourrait être affectée directement et défavorablement par le décret attaqué. En ce qu'elle invoque sa qualité de citoyen, la partie requérante a intenté une action populaire non autorisée. Le recours est dès lors irrecevable à défaut d'intérêt.

A.4.1. Le premier moyen est pris de la violation, par le décret attaqué, de l'article 22 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que le décret attaqué a été adopté sans recueillir l'avis de l'autorité de protection des données compétente, ce qui serait contraire à l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données. Bien que la Cour ne soit en principe pas compétente pour contrôler la procédure parlementaire précédant l'élaboration d'un décret, elle fait, selon la partie requérante, une exception pour la réglementation européenne.

A.4.2. Dans le second moyen, la partie requérante fait valoir que le décret attaqué viole l'article 143, § 1er, de la Constitution en ce qu'il a été élaboré sans aucune concertation avec l'autorité fédérale. La Cour a déjà jugé que la protection de la vie privée, y compris la protection des données, est avant toute une compétence de l'autorité fédérale. Comme il n'y a pas eu de concertation avec l'autorité fédérale, la législation n'est pas cohérente et ne précise pas qui se charge de fournir des avis aux législateurs, des violations de données, du traitement des réclamations ou de l'adoption de mesures correctrices, du contrôle et de l'inspection.

A.5.1. Le Gouvernement flamand soutient que le recours est irrecevable à défaut d'exposé des moyens. En effet, la partie requérante n'expose pas en quoi le décret attaqué aurait violé les dispositions constitutionnelles et internationales invoquées dans le moyen.

A.5.2. Le Gouvernement flamand estime en outre que le premier moyen est irrecevable parce que la Cour ne peut pas contrôler directement le décret attaqué au regard du droit de l'Union. En ce que la partie requérante invoque la violation du règlement général sur la protection des données, lu en combinaison avec l'article 22 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Cour reste incompétente. Selon la jurisprudence constante de la Cour, la compétence de contrôle de la Cour ne s'étend pas à l'élaboration d'une norme législative. Le simple fait que la formalité découlerait d'une règle du droit de l'Union n'y change rien. Ce n'est que dans des cas très exceptionnels, fondés sur les articles 10 et 11 de la Constitution, que la Cour a conclu qu'elle était compétente pour contrôler la procédure parlementaire d'adoption de dispositions légales dans le cadre de la définition du champ d'application des exigences du droit de l'Union européenne.

En outre, le Gouvernement flamand souligne que l'article 22 de la Constitution n'exige nullement qu'il faille consulter l'autorité de contrôle en matière de protection des données avant d'adopter une norme législative. D'ailleurs, l'Autorité de protection des données a émis le 26 septembre 2018, de sa propre initiative, un avis sur le décret attaqué. L'objectif de l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données est donc réalisé. Cette disposition doit du reste être lue en combinaison avec l'article 57, paragraphe 1, c), du règlement précité, dont il peut être déduit que le législateur décrétal peut demander un avis à l'Autorité de protection des données, mais qu'il n'en a pas l'obligation.

A.5.3. En ce qui concerne le second moyen, le Gouvernement flamand considère qu'il ne saurait y avoir en l'espèce une violation du principe de la loyauté fédérale. Il ne fait tout d'abord aucun doute que le législateur décrétal est compétent pour adopter les dispositions attaquées. Par rapport à la prétendue absence de concertation, le Gouvernement flamand relève qu'il n'existe aucune obligation formelle de concertation. En effet, l'adaptation du cadre décrétal flamand aux exigences du règlement général sur la protection des données ne relève pas de l'une des matières pour lesquelles le législateur spécial prescrit obligatoirement la concertation. La partie requérante ne démontre pas non plus en quoi le décret attaqué rendrait impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences de l'autorité fédérale. Même en admettant que le décret attaqué puisse avoir des répercussions sur la politique de l'autorité fédérale, cela ne suffit pas pour conclure que le législateur décrétal aurait violé le principe de la loyauté fédérale. Une telle interprétation conduirait en effet à vider complètement de sa substance l'autonomie attribuée par ou en vertu de la Constitution à l'État fédéral, aux communautés et aux régions.

A.6. Thomas Goorden a déposé une requête en intervention. La partie intervenante estime avoir un intérêt, dès lors que le décret attaqué limite l'exercice du droit à la protection de la vie privée, ce qui touche à un aspect à ce point essentiel de la liberté du citoyen que toute personne justifie d'un intérêt pour en demander l'annulation. Elle est d'avis qu'il faut poser à la Cour de justice une question préjudicielle sur l'interprétation des articles 36, paragraphe 4, 57, paragraphe 1, et 58, paragraphes 3 et 4, du règlement général sur la protection des données. Elle souhaite savoir si l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données suppose seulement l'obligation de conseiller le Parlement national, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel lorsque le droit de l'État membre prévoit cette obligation.

A.7. Le Gouvernement flamand estime que l'intervention de Thomas Goorden est irrecevable. Premièrement, la partie intervenante n'expose pas son intérêt. Il ne peut être admis que son intérêt serait étayé par la simple affirmation que le décret attaqué réglerait et limiterait l'exercice du droit à la protection de la vie privée. Cela reviendrait en effet à admettre l'action populaire. Deuxièmement, la requête en intervention est irrecevable à défaut d'exposé et en raison de la violation des droits de la défense et de l'égalité des armes. En effet, la partie intervenante ne permet pas au Gouvernement flamand de répondre à ses arguments. Du reste, le Gouvernement flamand relève qu'il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour de justice parce que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec évidence. En ordre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour estimerait qu'il est nécessaire d'interroger la Cour de justice, le Gouvernement flamand propose une autre formulation de la question préjudicielle.

- B -

Quant au décret attaqué

B.1.1. La partie requérante demande l'annulation du décret flamand du 8 juin 2018 « contenant l'ajustement des décrets au règlement (UE) 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 (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le décret RGPD).

B.1.2. Le décret RGPD vise à ajuster les décrets flamands au règlement (UE) 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 (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le règlement général sur la protection des données). Ce règlement établit des règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et des règles relatives à la libre circulation de ces données (article 1er, paragraphe 1, du règlement général sur la protection des données).

Quant à l'intérêt de la partie requérante

B.2. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en annulation. En sa qualité d'ancien président de l'ancienne Commission de protection de la vie privée et de la Commission de contrôle flamande, la partie requérante n'aurait pas d'intérêt direct et actuel à agir. Le Gouvernement relève par ailleurs que la partie requérante n'est plus président de l'Autorité de protection des données et ne fait plus partie non plus du comité de direction, du centre de connaissances ou de la chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données. Enfin, la partie requérante ne démontrerait pas en quoi, en sa qualité de citoyen, elle pourrait avoir un intérêt à l'annulation du décret RGPD.

B.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.4.1. La partie requérante invoque en premier lieu un intérêt fonctionnel, fondé sur sa qualité de président de l'Autorité de protection des données et du centre de connaissances de l'Autorité de protection des données, ainsi que sur sa qualité d'ancien président de l'ancienne Commission de protection de la vie privée et de la Commission de contrôle flamande. Elle souligne néanmoins qu'elle n'intervient pas au nom de l'Autorité de protection des données ou de la Commission de contrôle flamande.

B.4.2. En sa qualité d'ancien président de l'ancienne Commission de protection de la vie privée et de la Commission de contrôle flamande, la partie requérante ne peut pas se prévaloir d'un intérêt fonctionnel pour demander l'annulation du décret attaqué puisqu'elle n'exerçait déjà plus ces fonctions lors de l'introduction de la requête.

B.4.3. En qualité de président de l'Autorité de protection des données, la partie requérante pourrait se prévaloir d'un intérêt fonctionnel si les dispositions attaquées portaient atteinte aux prérogatives qui sont propres à l'exercice individuel de ce mandat.

Indépendamment du fait que la partie requérante n'est entre-temps plus président de l'Autorité de protection des données, elle n'expose pas en quoi le décret attaqué pourrait porter atteinte aux prérogatives liées à cette fonction.

B.4.4. La partie requérante ne justifie dès lors pas d'un intérêt fonctionnel pour demander l'annulation du décret RGPD.

B.5.1. La partie requérante invoque en second lieu son intérêt en qualité de citoyen. Elle estime avoir un intérêt personnel à ce que la législation soit élaborée en conformité avec la Constitution et avec le droit de l'Union européenne.

B.5.2. L'intérêt qu'invoque la partie requérante en qualité de citoyen ordinaire ne se distingue pas de l'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toute matière. Admettre un tel intérêt pour agir devant la Cour reviendrait à admettre le recours populaire, ce que le Constituant n'a pas voulu.

B.6. Il découle de ce qui précède que la partie requérante ne justifie pas de l'intérêt requis pour demander l'annulation du décret RGPD.

Le recours en annulation est donc irrecevable.

B.7. À défaut de requête recevable, le mémoire en intervention est sans objet.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 20 février 2020.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

A. Alen