



Chambre Contentieuse

Décision quant au fond 205/2025 du 8 décembre 2025

Numéro de dossier : DOS-2021-05510

Objet : accès au dossier personnel et licéité de l'utilisation de données du Registre national

La Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données ;

Vu le 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 "RGPD" ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, ci-après "la LCA" ;

Vu le règlement d'ordre intérieur tel qu'approuvé par la Chambre des représentants le 20 décembre 2018 et publié au *Moniteur belge* le 15 janvier 2019 ;

Vu les pièces du dossier ;

A pris la décision suivante concernant :

Le plaignant : X, ci-après : le "plaignant", et

Le défendeur : le CAW Oost-Vlaanderen, représenté par Me JORIS DEENE, ci-après "le défendeur".

Décision quant au fond 205/2025 du 8 décembre 2025	1
I. Faits et procédure	3
II. Motivation.....	10
II.1. Points préliminaires	10
II.2. Le droit d'accès du plaignant à son dossier personnel en vertu de l'article 15 du RGPD – violation pour certains faits	13
II.3. Le courrier de rappel à l'ordre de juin 2018 adressé au plaignant à la lumière de l'article 24 du RGPD – non-lieu	17
II.4. Constatation d'enquête en dehors du cadre de la plainte : mention de la Vlaamse Toezichtcommissie (Commission de contrôle flamande) et de l'APD dans la déclaration de confidentialité en vertu des articles 13.2.d) et 14.2.d) du RGPD – injonction	21
II.5. Constatation d'enquête en dehors du cadre de la plainte : inscription du DPO auprès de l'APD ainsi que mention des coordonnées du DPO – injonction et classement sans suite partiel	25
II.6. Constatation d'enquête en dehors du cadre de la plainte : violation du principe de loyauté cf. article 5.1.a) du RGPD – classement sans suite	25
III. Publication de la décision – publication conformément à l'article 100, § 1 ^{er} , 16 ^o de la LCA.	29

I. Faits et procédure

1. Le CAW Oost-Vlaanderen (Centrum Algemeen Welzijnswerk, Centre d'aide sociale générale de Flandre orientale) (le défendeur) est l'un des douze centres d'aide sociale générale en Flandre et à Bruxelles, collectivement dénommés "Groupe CAW". Ces centres sont en grande partie subventionnés par l'Autorité flamande. Il existe une forte coordination au sein du Groupe CAW. Ainsi, le directeur du CAW Oost-Vlaanderen présidait également le Groupe CAW général.
2. Au moment de l'introduction de la plainte, le plaignant travaillait pour le défendeur.
3. La présente décision concerne l'un des deux dossiers dont la Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données (ci-après APD) a été saisie de diverses façons et qui concernent les activités de traitement du défendeur.
4. Une enquête dans le cadre du premier dossier, DOS-2019-02014, a été lancée à l'initiative du Comité de direction de l'Autorité de protection des données. Le **25 février 2019**, le Comité de direction de l'APD décide de saisir le Service d'Inspection du présent dossier et de lui demander une enquête approfondie, conformément à l'article 63, 1^o de la LCA.
5. Dans le deuxième dossier, c'est-à-dire le présent dossier référencé DOS-2021-05510, le plaignant a introduit une plainte contre le défendeur le **18 juin 2021**. Le plaignant a complété la plainte, après des échanges avec le Service de Première Ligne, le **18 septembre 2021**¹.
6. Les dossiers étant intrinsèquement liés, ils ont été joints par décision de la Chambre Contentieuse du **25 juin 2024**. En raison de contestations procédurales continues concernant notamment l'accès du plaignant aux pièces dans le présent dossier (DOS-2021-05510) et aux pièces du dossier DOS-2019-02014 (un dossier ouvert suite à une enquête d'office), ces deux dossiers font toutefois aujourd'hui l'objet de deux décisions différentes.
7. La plainte dans le présent dossier, qui a été introduite le 18 juin 2021, traite en soi du caractère incomplet de l'accès accordé au dossier personnel du plaignant, suite à la Décision 70/2020 de la Chambre Contentieuse du 27 octobre 2020.
8. Concernant le contexte général, il convient de faire remarquer ce qui suit à la lumière de ce deuxième dossier :
 - a) Le Groupe CAW emploie un délégué à la protection des données externe général officiel, ainsi que des DPO internes "secondaires" (DPO adjoints) au sein des entités CAW distinctes, dont fait partie le défendeur.

¹ À la même date, le 18 septembre 2021, le plaignant a également complété un nouveau formulaire de plainte sur le site Internet de l'APD concernant les mêmes faits. Dans le présent dossier, il s'agit toutefois d'une saisine qui fait suite au formulaire de plainte initial du 18 juin 2021, complété par la suite par le plaignant à la demande du Service de Première Ligne.

- b) Dans le courant de l'année 2017, la direction du défendeur a été avertie par le plaignant que l'utilisation envisagée du numéro de Registre national (RRN) via la carte d'identité électronique (eID) sans autorisation de la Commission de la protection de la vie privée ("CPVP") de l'époque serait illicite. Entre 2017 et début 2019, cette personne a écrit à plusieurs reprises au directeur du défendeur (également président du groupe CAW général), en signalant explicitement que l'utilisation du RRN sans autorisation préalable du ministre compétent n'était pas autorisée.
- c) Une précédente plainte du même plaignant concernant l'accès à son dossier personnel a conduit à une décision de la Chambre Contentieuse qui ordonnait au défendeur de donner suite à la demande d'accès du plaignant à son dossier personnel². Le défendeur n'a intenté aucun recours contre cette décision auprès de la Cour des marchés.
9. Le **19 octobre 2021**, la Chambre Contentieuse décide de demander une enquête du Service d'Inspection.
10. Le **24 mai 2022**, l'enquête du Service d'Inspection est clôturée, le rapport est joint au dossier et celui-ci est transmis par l'inspecteur général au président de la Chambre Contentieuse (article 91, § 1^{er} et § 2 de la LCA).
11. Le rapport du Service d'Inspection contient la chronologie factuelle suivante.
12. Par envoi recommandé du **13 juin 2018**, le plaignant a reçu du défendeur un courrier intitulé "eerste schriftelijke vermaning" (premier rappel à l'ordre écrit), contenant une énumération de trois points concernant son travail, parmi lesquels un incident avec un bénévole au guichet où le plaignant travaillait à ce moment-là.
- Le plaignant considère ce courrier du 13 juin 2018 comme étant le début d'une procédure de licenciement, ce qui est contesté par l'avocat du directeur du personnel (ci-après "directeur HRM" pour directeur Human Resources Management) du défendeur à l'égard du Service d'Inspection.
13. Le plaignant a réagi à ce rappel à l'ordre par e-mails du 15 juin 2018 et des 7, 25 et 28 août 2018³.
14. Le **2 octobre 2018**, une réunion a lieu sous la direction du directeur général de l'époque et du directeur HRM au sein du défendeur. Le plaignant et un délégué syndical assistent à cette réunion. Le défendeur affirme qu'il ne s'agissait pas d'une réunion d'évaluation formelle et que donc aucun rapport n'a été rédigé.

² Chambre Contentieuse de l'APD, Décision 70/2020, 27 octobre 2020, disponible via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/ordonnance-n-70-2020.pdf>.

³ Rapport du Service d'Inspection, DOS-2021-05510, p. 26 - citation de l'e-mail du plaignant faisant référence à ces dates.

Le plaignant a réalisé un enregistrement audio de cette réunion du 2 octobre 2018 au moyen d'un appareil personnel, afin de pouvoir contrôler a posteriori l'exactitude de son propre compte rendu.

15. Le **11 janvier 2019**, le plaignant a envoyé un e-mail au directeur général de l'époque du défendeur, dans lequel il affirmait que l'utilisation du numéro de Registre national sans autorisation était un fait punissable.
16. Le **6 février 2019**, le directeur HRM du défendeur a contacté le plaignant par téléphone, après quoi le plaignant a soulevé des objections concernant cette conversation téléphonique inopinée et a ensuite demandé un accès à son dossier personnel.
17. Fin 2019, le délégué à la protection des données adjoint ("DPO adjoint") du défendeur a pris plusieurs initiatives pour informer en interne les collaborateurs concernant la législation en matière de vie privée et de protection des données à caractère personnel. Ainsi, le **28 octobre 2019**, une déclaration de politique a été diffusée sur les droits des collaborateurs en termes de vie privée, les **18 et 19 novembre 2019**, une session d'information relative au RGPD a été organisée et le **19 novembre 2019**, le DPO adjoint a diffusé un article ou une lettre d'information (*newsletter*) contenant des explications sur les droits des personnes concernées et la transparence, en faisant référence à la déclaration de confidentialité interne pour les collaborateurs.
18. Le **21 novembre 2019**, le plaignant a exercé, par e-mail, son droit d'accès à l'égard du défendeur. En réaction, le DPO adjoint (c'est-à-dire le DPO *interne*) a demandé le **27 novembre 2019** l'assistance du DPO externe concernant cette demande. Le **28 novembre 2019**, le DPO externe a répondu qu'il convenait de donner suite à la demande d'accès. Le DPO adjoint a proposé à cet égard d'organiser une consultation pour le plaignant et jusqu'au **7 janvier 2020**, un échange de correspondance a eu lieu pour trouver une date appropriée.
19. Le **9 janvier 2020**, le plaignant a eu l'opportunité de consulter son dossier personnel en présence de collaborateurs du défendeur. Le lendemain, le **10 janvier 2020**, le plaignant a précisé que le dossier personnel qu'il a pu consulter contenait bel et bien le courrier du 13 juin 2018 mais pas sa réponse à ce courrier.
20. Le **30 janvier 2020**, le plaignant a demandé au DPO adjoint si son dossier personnel avait entre-temps été complété avec sa réponse au courrier du 13 juin 2018. Le **21 février 2020**, le DPO adjoint a communiqué en interne qu'une partie du dossier personnel du plaignant était désormais conservée sous forme cryptée. Le **28 février 2020**, le DPO adjoint a en outre fourni des informations sur l'accès dont disposait le personnel à l' "Overzicht Performance Management" (aperçu de la gestion des performances) (c'est-à-dire l'aperçu

des documents d'évaluation). Le même jour, le plaignant a envoyé un e-mail au défendeur avec sept questions sur le traitement de données en lien avec son dossier personnel.

21. Le **11 mars 2020**, le DPO officiel externe a formulé une proposition de réponses aux sept questions du plaignant, réponses qui ont été transmises formellement au plaignant le **3 avril 2020** par le DPO adjoint. Le plaignant a réagi par e-mail le **11 juin 2020** à ces réponses.
22. Le **18 juin 2020**, le DPO adjoint a répondu au plaignant en faisant notamment référence à l' "Overzicht Performance Management" interne et en précisant que le plaignant pouvait à nouveau consulter son dossier personnel, sur demande après en avoir convenu avec le directeur général du défendeur.
23. Le **1^{er} juillet 2020**, le plaignant a introduit une plainte officielle auprès de l'APD concernant le caractère incomplet de l'accès à son dossier personnel.
24. Le **9 octobre 2020**, le plaignant a adressé un e-mail au défendeur dans lequel il demandait à nouveau un accès à l'intégralité de son dossier personnel, en faisant référence à certaines informations (anonymisées dans les pièces reçues précédemment) qu'il souhaitait consulter.
25. Le **27 octobre 2020**, la Chambre Contentieuse de l'APD a adopté la Décision 70/2020⁴, ordonnant au défendeur, en vertu de l'article 58.2.c) du RGPD et de l'article 95, § 1^{er}, 5^o de la LCA, de donner suite à la demande du plaignant d'exercer ses droits, plus précisément le droit d'accès à son dossier personnel, incluant les évaluations des travailleurs, dans un délai de 14 jours après notification.
26. Le **30 octobre 2020**, le défendeur a constaté et communiqué en interne que la réaction du plaignant au courrier du 13 juin 2018 avait entre-temps été ajoutée à son dossier personnel et que la procédure appelée "Knipperlichtprocedure" (procédure de feu clignotant) (qui, selon le Service d'Inspection, est une expression utilisée au sein du défendeur en cas de procédures de licenciement, cf. ci-dessous) avait bel et bien été lancée mais n'était pas encore tout à fait clôturée.
27. Le **3 novembre 2020**, le directeur général du défendeur a proposé plusieurs dates pour que le plaignant puisse exercer son droit d'accès. Le **4 novembre 2020**, le plaignant a fait savoir qu'il préférerait recevoir une copie de son dossier personnel plutôt que d'aller le consulter sur place. Le défendeur a confirmé le **5 novembre 2020** que le droit d'accès serait respecté en fournissant une copie du dossier.

⁴ Cette décision est accessible au public via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/ordonnance-n-70-2020.pdf>

28. Le **9 novembre 2020**, le plaignant a reçu une copie de son dossier personnel, une suite formelle ayant ainsi été réservée à sa demande d'accès. Le même jour, le DPO adjoint a fait savoir par e-mail à l'APD que le droit d'accès du plaignant avait été respecté.
29. Par la suite, le plaignant a précisé que le dossier personnel transmis le **9 novembre 2020** ne contenait pas les trois documents d'évaluation du 2018 qui étaient à l'origine du premier courrier de rappel à l'ordre du 13 juin 2018, ni le rapport de la réunion d'évaluation du 2 octobre 2018.
30. Le **13 novembre 2020**, le plaignant a adressé un e-mail au directeur général de l'époque du défendeur dans lequel il demande explicitement **tous les documents d'évaluation**. Il fait notamment référence dans cet e-mail à des communications et des contacts antérieurs qui abordaient cette demande (en tant que demande complémentaire à la plainte précédente qui avait conduit à la décision du 27 octobre 2020).
31. Le **24 septembre 2021**, lors de l'entretien de sortie à l'occasion de son départ à la retraite, le plaignant a à nouveau demandé verbalement au directeur HRM du défendeur d'accéder aux pièces toujours manquantes (les documents d'évaluation de 2018). Lors de cet entretien, le directeur HRM a précisé que ces pièces ne constituaient pas, selon lui, des "documents d'évaluation" formels mais bien des documents personnels de la direction et qu'elles seraient détruites à partir du 31 octobre 2021.
32. Le plaignant a enregistré secrètement avec son gsm cette conversation du 24 septembre 2021 – tout comme précédemment la réunion du 2 octobre 2018.
33. Le 24 septembre 2021, le plaignant a également envoyé un e-mail au nouveau directeur général du défendeur, dans lequel il réitérait sa demande d'accès aux pièces susmentionnées.
34. Le **6 octobre 2021**, le directeur général du défendeur a répondu par e-mail. Il a adopté le point de vue selon lequel le droit d'accès du plaignant ne s'appliquait pas aux documents demandés, car il s'agissait de notes de la direction servant simplement de "préparation" et d' "aide-mémoire" et d'un "document inachevé".
35. Le **7 octobre 2021**, le plaignant a réagi au point de vue du directeur général. Il a affirmé ne pas être d'accord avec la position adoptée et a à nouveau insisté pour accéder aux documents sur l'ordinateur du directeur HRM.
36. Le **21 octobre 2021**, le plaignant a envoyé un nouvel e-mail au (nouveau) directeur général du défendeur en lui demandant d'exercer pleinement son droit d'accès.
37. Le **25 octobre 2021**, le directeur général du défendeur a répondu que le plaignant disposait déjà de toutes les pièces pertinentes.

38. Le **31 octobre 2021**, le contrat de travail du plaignant auprès du défendeur a pris fin en raison de son départ à la retraite.
39. Le rapport du Service d'Inspection comporte les constatations suivantes relatives à l'objet de la plainte.
1. Le Service d'Inspection constate que le défendeur a lancé une procédure formelle de licenciement à l'encontre du plaignant mais que cette procédure n'a pas été menée à terme. Ensuite, il apparaît que cette procédure de licenciement s'est effectivement déroulée pendant la période au cours de laquelle le plaignant a exercé ses droits conférés par le RGPD (en particulier le droit d'accès). Cette coïncidence factuelle est jugée pertinente par le Service d'Inspection pour l'évaluation du caractère loyal et équitable du traitement des données à caractère personnel (principe de **l'article 5.1.a) du RGPD**).
 2. Il ressort de l'enquête que le plaignant a enregistré secrètement des conversations avec des représentants du défendeur (notamment le 2 octobre 2018 et le 24 septembre 2021) en vue de rédiger un compte rendu personnel précis de ces réunions. Selon le plaignant, ces enregistrements servaient exclusivement à un usage propre (personnel) et ne relevaient donc pas du champ d'application matériel du RGPD (cf. **art. 2.2.c) du RGPD**). Le Service d'Inspection ne considère pas les agissements du plaignant à cet égard comme une violation des règles de protection des données et estime qu'une enquête approfondie concernant une éventuelle infraction par le plaignant n'est pas proportionnelle dans le cadre du présent dossier.
 3. Le Service d'Inspection constate ensuite une violation du droit d'accès (**article 15 du RGPD**). Le défendeur a seulement satisfait partiellement à la demande du plaignant d'accéder à l'intégralité de son dossier personnel, en ne lui fournissant pas certains documents d'évaluation de 2018, ni le rapport d'une réunion d'évaluation du 2 octobre 2018. En retenant ces documents pertinents, le défendeur a violé le droit d'accès du plaignant. De plus, le défendeur a ainsi omis de faciliter l'exercice de ce droit et d'y répondre pleinement et en temps opportun, ce qui va à l'encontre des obligations des **articles 12.2 et 12.3 du RGPD**.
40. Le rapport comporte en outre des constatations qui dépassent l'objet de la plainte. Le Service d'Inspection constate, dans les grandes lignes, que :
1. Les informations fournies par le responsable du traitement aux personnes concernées ne mentionnent pas que ces dernières ont le droit d'introduire une plainte auprès de l'autorité de contrôle. L'absence de cette communication

obligatoire constitue un manquement à l'obligation d'information et une violation de l'**article 13.2.d)** et de l'**article 14.2.d) du RGPD**.

2. Par ailleurs, il apparaît que le responsable du traitement n'a pas clairement communiqué les coordonnées de son délégué à la protection des données aux personnes concernées. Le défendeur ne remplit donc pas les obligations d'information de l'**article 13.1.b) et de l'article 14.1.b) du RGPD** concernant la communication de l'identité et des coordonnées du DPO. L'obligation de l'**article 37.7 du RGPD** de publier les coordonnées du DPO et l'**article 38.4 du RGPD** qui stipule que les personnes concernées doivent pouvoir consulter le DPO pour toutes les questions relatives au traitement ne sont pas non plus respectés.
 3. Enfin, le Service d'Inspection constate une violation du principe de loyauté. Le comportement du responsable du traitement – dont, selon le Service d'Inspection, la limitation délibérée du droit d'accès du plaignant (en appliquant une interprétation stricte de l'article 15 du RGPD et en ne fournissant pas des pièces pertinentes), le fait de décourager le plaignant de formuler d'autres objections concernant le RGPD, combiné à l'asymétrie entre employeur et employé dans la relation de travail (comme il ressort de l'absence d'un rapport officiel de l'évaluation et du lancement d'une procédure de licenciement contre le plaignant) – conduit à un traitement déloyal de données à caractère personnel. Le Service d'Inspection qualifie cette attitude de violation de l'**article 5.1.a) du RGPD** (obligation d'un traitement licite, loyal et transparent).
41. Le **25 juin 2024**, la Chambre Contentieuse décide, en vertu de l'article 95, § 1^{er}, 1^o et de l'article 98 de la LCA, que le dossier peut être traité sur le fond.
 42. Le **25 juin 2024** également et par le biais de la même décision, la Chambre Contentieuse joint les dossiers DOS-2019-02014 et DOS-2021-05510.
 43. Le **25 juin 2024** encore et par le biais de la même décision, la Chambre Contentieuse invite le Groupe CAW et l'ancien directeur du défendeur en tant que tiers intéressés à adopter une éventuelle position concernant le présent dossier⁵.
 44. Toujours le **25 juin 2024** et par le biais de la même décision, le défendeur se voit d'abord offrir la possibilité d'adopter une position concernant les éventuelles pièces confidentielles

⁵ Article 98 *in fine* de la LCA, tel que modifié par l'article 4 de la loi du 7 septembre 2023 *visant à modifier la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données en ce qui concerne la possibilité pour des tiers intéressés d'intervenir dans la procédure devant la chambre contentieuse et d'introduire un recours contre une décision de la chambre contentieuse*.

du dossier DOS-2019-02014 qui ne pourraient pas être partagées avec le plaignant dans le dossier DOS-2021-05510.

45. Enfin, le **29 janvier 2025**, une audition a lieu avec le défendeur à la Chambre Contentieuse. Le procès-verbal est transmis au défendeur le **4 février 2025**.

II. Motivation

II.1. Points préliminaires

II.1.1. La jonction des dossiers DOS-2019-02014 et DOS-2021-05510

46. Le plaignant a indiqué à plusieurs moments au cours de la procédure administrative qu'il rencontrait des difficultés, ou du moins qu'il ne comprenait pas pourquoi des éléments du dossier DOS-2019-02014 n'étaient pas portés à sa connaissance.
47. *Avant tout*, la Chambre Contentieuse souligne que le plaignant dans le dossier DOS-2021-05510 n'est pas plaignant et donc pas partie à la procédure du dossier DOS-2019-02014. Ne fut-ce que pour cette raison, l'accès à ce dernier dossier n'est pas nécessaire pour le plaignant.
48. *Deuxièmement*, la Chambre Contentieuse précise que dans une procédure administrative devant la Chambre Contentieuse, les droits de la défense et les principes généraux de bonne gouvernance doivent être respectés. La Chambre Contentieuse souligne dans ce cadre que le rôle du plaignant ne peut pas être comparé au rôle d'une partie dans une procédure civile, dans laquelle toutes les pièces doivent en soi être présentées contradictoirement à toutes les parties concernées.
49. En effet, en Belgique, le législateur a attribué un rôle particulier au plaignant dans la procédure administrative devant la Chambre Contentieuse. Ainsi, le plaignant peut déposer des moyens (de défense) sous la forme de conclusions devant la Chambre Contentieuse. Le plaignant peut en outre également assister à l'audition⁶.
50. Ce rôle a toutefois aussi ses limites. Dans le cas présent, la jonction des dossiers a pour objectif de favoriser l'efficacité de la procédure, non seulement pour l'APD et sa Chambre Contentieuse mais aussi pour les parties et notamment le défendeur. Le simple fait qu'une jonction des dossiers ait lieu pour cette raison ne peut pas conduire à ce que le plaignant obtienne des droits supplémentaires – notamment le droit d'accès à des pièces du dossier dans lequel il n'était pas partie auparavant.
51. Lors de l'audition, le défendeur a à nouveau souligné que les deux dossiers "*n'étaient en soi pas liés entre eux*". Pour cette raison, la Chambre Contentieuse s'est engagée à prendre

⁶ Article 98 de la LCA.

deux décisions distinctes, quel que soit le maintien ultérieur de la jonction des deux dossiers.

II.1.2. Concernant la prescription de l' "action" du plaignant

52. Le défendeur précise tout d'abord que l' "action" du plaignant est prescrite, conformément à l'article 15 de la loi *relative aux contrats de travail* du 3 juillet 1978, puisque cette loi stipule :
- "Les actions naissant du contrat sont prescrites un an après la cessation de celui-ci ou cinq ans après le fait qui a donné naissance à l'action, sans que ce dernier délai puisse excéder un an après la cessation du contrat."*
53. La Chambre Contentieuse estime ce qui suit.
54. D'abord, l'article 105 de la LCA⁷, en tant que *lex specialis* nationale, régit le délai de prescription des plaintes devant l'APD, donc ne fut-ce que pour cette raison, le renvoi du défendeur à la disposition légale précitée manque en droit.
55. En outre, elle précise que la procédure administrative auprès de l'APD (en tant qu'autorité de contrôle au sens de l'article 51 du RGPD) de manière générale et celle auprès de la Chambre Contentieuse (l'organe contentieux administratif⁸ de l'APD) en particulier ne peut pas être assimilée à une procédure judiciaire.
56. En ce sens, il ne faut pas confondre le droit de déposer plainte auprès d'une autorité de contrôle en vertu du mécanisme de plainte du RGPD avec le droit d'action devant par exemple un tribunal civil ou le tribunal du travail.
57. La plainte du plaignant dans le présent dossier est une plainte **liée au traitement de ses données à caractère personnel**, et notamment à l'accès à son dossier personnel. En effet, ni l'APD, ni sa Chambre Contentieuse ne dispose d'un pouvoir juridictionnel pour traiter en cette qualité les actions relatives aux revendications en matière de droit du travail des parties – en particulier employeurs et employés.
58. En vertu de l'article 77.1 du RGPD, toute personne concernée a le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle, *sans préjudice de tout autre recours administratif ou juridictionnel*, si elle considère qu'une violation de ce règlement a été commise⁹. Le fait que ces traitements de données à caractère personnel soient issus d'un

⁷ Article 105 de la LCA : "Les faits sont prescrits cinq ans après leur commission. La prescription n'est interrompue que par des actes d'enquête ou de poursuite. Ces actes font courir un nouveau délai d'égale durée, même à l'égard des personnes qui n'y sont pas impliquées."

⁸ Cf. Cour d'appel de Bruxelles (Chambre 19A, section Cour des marchés, ci-après "Cour des marchés"), 1^{er} mars 2023, 2022/AR/1085, p. 7.

⁹ Cf. Cour des marchés, 3 septembre 2025, 2025/AR/253, p. 8.

contexte professionnel et même de déclarations d'autrui relatives au plaignant ne change rien en la matière¹⁰.

59. L'article 15 de la loi susmentionnée du 3 juillet 1978 ne peut donc pas limiter le droit de porter plainte du plaignant en vertu du RGPD (une norme juridique européenne qui plus est¹¹) et n'est manifestement pas pertinent. Il n'a aucune incidence sur la 'saisine' de l'autorité de contrôle par le plaignant.
60. Le moyen du défendeur évoqué en la matière manque également en droit pour cette deuxième raison.

II.1.3. Concernant le dépassement du délai raisonnable

61. Le défendeur affirme que le délai raisonnable pour l'examen du présent dossier est dépassé.
62. La Chambre Contentieuse estime ce qui suit.
63. En tant qu'autorité de contrôle, l'APD doit procéder au traitement des plaintes avec toute la diligence requise¹². L'autorité de contrôle n'a donc que des possibilités limitées de ne pas traiter les plaintes, et elle ne peut le faire que de façon motivée¹³.
64. Tout d'abord, il ne fait aucun doute que le délai de prescription au sens de l'article 105 de la LCA n'est pas atteint dans ce dossier, ce que le défendeur ne conteste d'ailleurs pas.
65. En outre, il convient de souligner que l'APD et sa Chambre Contentieuse fonctionnent avec des moyens limités. Il incombe aux États membres de fournir des moyens suffisants aux autorités de contrôle chargées du contrôle du RGPD et des tâches qui en découlent. Comme l'a confirmé la Cour de justice, un nombre limité de moyens ne constitue *pas* pour l'autorité de contrôle une raison en soi de rejeter une plainte¹⁴. Lorsque le délai de procédure d'un dossier est plus long que souhaité, cela ne représente donc pas en soi une raison de ne pas poursuivre le traitement d'un dossier de plainte.
66. En outre, le défendeur affirme qu'au cours de la période entre le dépôt du rapport d'enquête du Service d'Inspection et l'invitation à déposer des conclusions devant la Chambre Contentieuse, "il ne s'est rien passé". Cela n'est évidemment pas correct dans les faits. Dans le cadre de la préparation minutieuse d'un dossier et d'une décision dans ce dossier, la Chambre Contentieuse doit en effet d'abord prendre connaissance du dossier. D'un point de vue légal, le Service d'Inspection agit en toute autonomie et en toute indépendance par

¹⁰ Cf. CJUE, Arrêt du 20 décembre 2017, *Nowak*, C-434/16.

¹¹ Voir *mutatis mutandis* : Cass. 10 janvier 2025, C.22.0110.N, paragraphe 2, disponible à l'adresse suivante : www.juportal.be.

¹² CJUE, Arrêt du 26 septembre 2024, *Land Hessen*, C-768/21, paragraphe 32, aussi notamment CJUE du 7 décembre 2023, *Schufa*, affaires C-26/22 et C-64/22.

¹³ Cour des marchés, 10 mars 2021, 2020/AR/329, p. 6, Cour des marchés, 1^{er} mars 2023, 2022/AR/1085, p. 7-8.

¹⁴ CJUE, Arrêt du 9 janvier 2025, *Datenschutzbehörde*, C-416/23, en particulier les paragraphes 51-52.

rapport à la Chambre Contentieuse – son enquête est secrète¹⁵. La Chambre Contentieuse ne peut donc prendre connaissance de l'enquête et des pièces sous-jacentes qu'après clôture de celle-ci.

67. Dans ce cadre, il convient de souligner le fait que le courrier de juin 2024 de la Chambre Contentieuse informait non seulement les parties des chefs d'accusation mais également d'autres décisions qu'elle avait prises. Ces actes devaient être minutieusement préparés et motivés, cela concerne notamment : (i) la jonction des dossiers, (ii) les répercussions de la jonction sur la confidentialité de certaines pièces, et (iii) le fait que la Chambre Contentieuse décide de ne pas suivre certaines constatations du Service d'Inspection.
68. Quoi qu'il en soit, une période de 2 ans dans ces dossiers ne peut pas être qualifiée d'immobilité déraisonnable, notamment en raison de leur ampleur, et d'autant plus vu les moyens limités avec lesquels l'APD doit veiller à une application *effective* du RGPD.
69. Le délai raisonnable n'est dès lors pas dépassé.

II.2. Le droit d'accès du plaignant à son dossier personnel en vertu de l'article 15 du RGPD – violation pour certains faits

70. Le 27 octobre 2020, la Chambre Contentieuse a adopté sa Décision 70/2020 : par le biais de cette décision, il a été ordonné au défendeur de donner suite à la demande du plaignant d'accéder à son dossier personnel, et ce conformément à l'article 15 du RGPD. Selon le plaignant, l'accès n'a pas été accordé dans son intégralité, conformément à la Décision 70/2020 susmentionnée, raison pour laquelle le plaignant a déposé une nouvelle plainte dans le présent dossier.
71. Comme le Service d'Inspection le fait remarquer dans son rapport, suite à cette décision, le plaignant s'est vu accorder, le 9 novembre 2020, un accès à son dossier personnel mais sans les trois documents d'évaluation de 2018 qui ont donné lieu au "eerste schriftelijke vermaning" (premier rappel à l'ordre écrit) du 13 juin 2018 par courrier recommandé et sans le compte rendu de la réunion d'évaluation du 2 octobre 2018.
72. Dans son rapport, le Service d'Inspection précise en outre ce qui suit :

"Le plaignant réclamait explicitement tous les documents d'évaluation et faisait notamment référence aux contacts/communications ci-dessous dans lequel(le)s cette demande était formulée par écrit ou verbalement, et ce complémentaiement à des demandes précédentes traitées dans le dossier de plainte DOS-2020-03070 à l'origine de la décision de la Chambre Contentieuse :

*- la demande par e-mail du **13 novembre 2020** au précédent directeur général du RT ;*

¹⁵ Article 67, § 4 de la LCA.

- l'entretien de sortie du **24 septembre 2021** auquel étaient présents conjointement le directeur HRM et le plaignant et au cours duquel le plaignant a été informé que les documents n'étaient pas des documents d'évaluation mais des documents personnels qui seraient détruits à partir du 31 octobre 2021 ;

- la demande par e-mail du **24 septembre 2021** adressée à l'actuel directeur général du RT et la réponse du **6 octobre 2021**, dans laquelle le directeur général du RT a adopté la position de **ne pas appliquer le droit d'accès du plaignant aux notes de cette direction car il les considère comme une "préparation" et un "aide-mémoire" et comme un "document inachevé"**. En l'espèce, il s'agit d'un rapport d'une réunion d'évaluation qui a eu lieu le 2 octobre 2018 et des consultations du personnel/plaintes relatives au plaignant." [NdT : tous les passages cités du rapport d'inspection sont des traductions libres réalisées par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle]

73. Le défendeur et ses préposés ont toujours indiqué, lors de l'enquête du Service d'Inspection ainsi que dans la procédure devant la Chambre Contentieuse, qu'ils ne comprenaient pas quels étaient les trois documents d'évaluation de 2018 en question¹⁶.
74. Le défendeur affirme également que la réunion du 2 octobre 2018 n'était pas une réunion d'évaluation, ce qui explique pourquoi il n'y a pas non plus de compte rendu de cette réunion. Alors que d'autres préposés du défendeur présents auraient pris des notes lors de cette réunion, il s'agirait, selon le défendeur, uniquement de notes personnelles qui ne font pas partie du dossier personnel. Celles-ci ne devraient pas être transmises dans le cadre du droit d'accès.
75. Ensuite, le défendeur avance qu'il y a un rapport contenant des plaintes de certains collègues sur le comportement du plaignant, plaintes que ces collègues auraient formulées en toute confidentialité.
76. La Chambre Contentieuse estime ce qui suit.

(i) *Les 3 documents d'évaluation de 2018*

77. Concernant les **trois documents d'évaluation présumés de 2018** qui auraient précédé le courrier de rappel à l'ordre de juin 2018 : dès lors que le défendeur conteste formellement que ces documents d'évaluation existent bel et bien et qu'il n'y a pas d'autres indications objectives – en dehors des déclarations du plaignant à cet égard –, on ne peut pas établir le constat objectif que les documents existent. Dès lors, la Chambre Contentieuse ne peut pas non plus juger si ces documents devraient être fournis au plaignant dans le cadre du droit

¹⁶ Rapport du Service d'Inspection DOS-2021-05510, p. 61 – voir la réponse en réplique de l'avocat du directeur HRM concernant ces documents d'évaluation.

d'accès.

Sur ce point, **aucune violation de l'article 15 juncto l'article 12, paragraphes 2 et 3 du RGPD** ne peut dès lors être constatée.

(ii) *Un compte rendu 'personnel' d'une réunion (d'évaluation) de 2018*

78. Concernant le **compte rendu de la (présumée) réunion (d'évaluation) du 2 octobre 2018** : sur la base de propos écrits examinés par le Service d'Inspection, il ressort que des notes de la réunion contestée ont été conservées sur l'ordinateur du directeur HRM. Les notes ont été prises par le directeur HRM et/ou le directeur général (de l'époque) en sa/leur qualité de préposé(s) du défendeur. La réunion du 2 octobre 2018 traitait spécifiquement du suivi du rappel à l'ordre du 13 juin 2018, comme le reconnaît également le défendeur¹⁷. Le contenu de la réunion est donc indissociablement lié à l'évaluation professionnelle du plaignant – indépendamment de la discussion visant à savoir si cette évaluation s'inscrivait ou non dans le cadre d'une évaluation (permanente) ou dans celui d'une procédure de licenciement présumée.
79. Comme la Cour de justice l'a déjà confirmé dans l'arrêt *Nowak*, les remarques liées à l'évaluation d'un candidat doivent également être considérées comme des données à caractère personnel et doivent aussi être mises à la disposition de cette personne, lorsqu'elle demande un accès¹⁸.
80. *Mutatis mutandis*, les annotations effectuées dans un contexte professionnel par un préposé du défendeur pouvant avoir une incidence sur l'évaluation professionnelle de la personne concernée (le plaignant) doivent également incontestablement être qualifiées de données à caractère personnel.
81. Lorsque le (préposé du) défendeur estime que les données à caractère personnel – figurant indéniablement dans les notes prises lors de la réunion du 2 octobre 2018 – ne peuvent pas être intégralement ou partiellement transmises au plaignant, cela doit être justifié en vertu de l'article 15.4 du RGPD. Ainsi, le refus d'un accès (complet) peut par exemple se justifier lorsque cet accès porterait préjudice aux droits et libertés d'autrui.
82. Un refus total, intégral d'accès à ces données à caractère personnel n'est toutefois pas autorisé en vertu du RGPD. Ne pas expliquer correctement ce refus constitue – à la lumière

¹⁷ Rapport du Service d'Inspection DOS-2021-05510, p. 61 – voir la réponse de l'avocat du directeur HRM concernant ces documents d'évaluation : "Vous faites en outre référence au compte rendu de la réunion d'évaluation du 2 octobre 2018. Cette réunion n'était pas une réunion d'évaluation mais uniquement un entretien avec [le plaignant] au cours duquel sa parole a été entendue concernant le contenu du courrier du 13 juin 2018."

¹⁸ CJUE, Arrêt du 20 décembre 2017, *Nowak*, C-434/16.

de l'article 12.2 et de l'article 12.3 du RGPD – une **violation du droit d'accès ancré à l'article 15 du RGPD**.

(iii) *Rapport comportant les plaintes groupées ou les déclarations de collègues (d'ex-collègues)*

83. Concernant le **rapport relatif aux plaintes groupées de collègues du plaignant** : ce rapport est un document qui décrivait "en détail plusieurs conflits" entre le plaignant et des collaborateurs du défendeur¹⁹.
84. Les exceptions au droit d'accès ancré à l'article 15.4 du RGPD doivent être évaluées dans leur contexte.
85. Le défendeur précise à juste titre que les plaintes de collègues (d'anciens collègues) du plaignant ne doivent pas être produites intégralement et en toutes circonstances lors d'une demande d'accès. Cela peut en effet clairement avoir un impact sur *leurs* droits et libertés, et doit être évalué à la lumière de l'article 15.4 du RGPD. Il ressort des explications du défendeur que les personnes qui auraient fait les déclarations 'au préjudice' du plaignant l'ont fait en espérant que cela se fasse en toute confidentialité²⁰.
86. Les limitations au droit d'accès doivent en principe être interprétées de manière restrictive²¹. Des situations particulières peuvent certainement survenir où des collègues peuvent faire des déclarations à l'égard de collègues. Lorsque les personnes faisant l'objet des déclarations ne peuvent toutefois pas en prendre connaissance et donc pas y réagir, ces personnes peuvent naturellement aussi être lésées en tant que personnes concernées. Dans ce contexte, on peut souligner que des services de prévention externe spécialisés peuvent endosser une fonction de filtre légitime et proportionnelle²².
87. La Chambre Contentieuse dispose en tout cas de trop peu d'éléments dans le dossier pour pouvoir procéder comme il se doit à la pondération, dès lors qu'il n'est pas clair de savoir dans quelles circonstances les personnes à l'origine des déclarations ont agi de la sorte.

¹⁹ Rapport du Service d'Inspection DOS-2021-05510, p. 62 – voir la réponse de l'avocat du directeur HRM.

²⁰ Comme le défendeur le précise dans ses conclusions de synthèse, DOS-2021-05510, p. 20 : "[...] *quels employés du [défendeur] souhaiteraient encore dénoncer le comportement d'un collègue s'ils savent que leur identité est ensuite divulguée à ce collègue ?*" [NdT : tous les passages cités du défendeur sont des traductions libres réalisées par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence d'une traduction officielle]

²¹ CJUE, 26 octobre 2023, *FT c. DW*, C-307/22.

²² Cf. Chambre Contentieuse, 19 décembre 2024, Décision 167/2024, disponible via le lien suivant : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-quant-au-fond-n0-167-2024.pdf>.

88. En outre, il convient de souligner que les conséquences dans ce contexte sont restées minimales pour le plaignant, vu qu'aucune procédure formelle de licenciement à son encontre n'a été lancée ou menée à terme.

Pour ces raisons, la Chambre Contentieuse décide que concernant la non-communication des documents comportant des déclarations de collègues (d'anciens collègues) à l'encontre du plaignant, **aucune violation de l'article 15 juncto l'article 12 du RGPD ne peut être constatée.**

II.3. Le courrier de rappel à l'ordre de juin 2018 adressé au plaignant à la lumière de l'article 24 du RGPD – non-lieu

89. Le Service d'Inspection renvoie aux règles générales relatives à la procédure de licenciement du défendeur qui étaient en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015 et dans lesquelles **le rappel à l'ordre écrit** par envoi recommandé fait explicitement office d'étape nécessaire avant de procéder au licenciement²³. En outre, un collaborateur du service RH du défendeur indique ultérieurement :

*"Nous avons initié la procédure de feu clignotant mais celle-ci n'a pas encore été totalement clôturée et finalisée"*²⁴.

Dans son rapport, le Service d'Inspection conclut que la procédure de feu clignotant²⁵ peut être considérée comme (un élément nécessaire de) la procédure de licenciement au sein du défendeur et que le courrier de juin 2018 ainsi que l'entretien de suivi faisaient dès lors partie d'une procédure de licenciement à l'encontre du plaignant²⁶.

90. Dans ce même cadre, le Service d'Inspection renvoie à un e-mail du 8 mars 2018 (antérieur au courrier contesté de juin 2018) du directeur général de l'époque du défendeur :²⁷

"Je ne pense pas qu'il soit souhaitable et ce n'est pas non plus mon style de ne communiquer que par e-mail.

Mon intention n'est pas de mener un entretien sur l'équipe (ça, je le ferais avec l'équipe au complet).

²³ Rapport du Service d'Inspection DOS-2021-05510, p. 28 e.s.

²⁴ Rapport du Service d'Inspection DOS-2021-05510, p. 32, e-mail du 30 octobre 2020 concernant le 'cycle de performance' du plaignant.

²⁵ Le Service d'Inspection considère la procédure de feu clignotant – dans le cadre de la procédure telle qu'approuvée par le Conseil d'Administration et le comité de direction du défendeur – comme une procédure qui doit corriger des problèmes de prestation et de comportement, voir Rapport du Service d'Inspection DOS-2021-05510, p. 33.

²⁶ Rapport du Service d'Inspection DOS-2021-05510, p. 30.

²⁷ Rapport du Service d'Inspection DOS-2021-05510, p. 25.

Suite à l'e-mail (aux e-mails) et à la pièce jointe que vous m'avez envoyés au cours des dernières semaines, je me suis interrogé sur votre perception de la direction de l'organisation, en tant qu'employé. En outre, je souhaite aussi vous indiquer nos attentes concernant la constitution d'un dossier (ce que j'ai également précisé lors du dernier entretien d'équipe auquel vous n'avez pas assisté).

[...]"

91. Le Service d'Inspection déclare ce qui suit : *"Le Service d'Inspection décèle ici plutôt de la tension entre les deux parties et la phrase : 'je me suis interrogé sur votre perception de la direction de l'organisation, en tant qu'employé' constitue une constatation, par le directeur général de l'époque, d'un comportement déloyal vis-à-vis du supérieur hiérarchique. Pour un employé dans le cadre d'un rapport de subordination, cette phrase peut présenter un caractère intimidant et d'avertissement."*

92. Le Service d'Inspection conclut :²⁸

"Le Service d'Inspection remarque enfin une coïncidence particulière des faits dans lesquels le directeur HRM a joué un rôle certain, à savoir :

- en janvier 2018, le plaignant a émis des critiques à l'encontre du directeur général de l'époque du RT. Au final, ces critiques se sont retrouvées dans un signalement au SPF Intérieur par le plaignant et dans le rapport d'enquête de l'Inspection (voir DOS-2019-02014). Le plaignant utilise également dans son signalement les termes comme 'coup de téléphone intimidant et menaçant', 'intimidation'.

- dans les e-mails du 9 février 2018 et du 8 mars 2018, la menace d'une procédure de licenciement était annoncée par e-mail par le plaignant ;

- en juin 2018, selon le plaignant, des informations le concernant ont été collectées par le directeur HRM qui ont abouti au lancement de la procédure de licenciement : le courrier recommandé du 13 juin 2018 (premier rappel à l'ordre écrit) avec énumération de trois points. Un des trois points concerne, selon le plaignant, la discussion existante sur l'utilisation du Registre national au sein du RT sans autorisation valable ;

> l'entretien entre le plaignant et la direction du RT le 2 octobre 2018. Selon le plaignant, une réunion d'évaluation formelle qui, selon le règlement de travail, doit suivre la deuxième étape dans une procédure de licenciement ;

> le plaignant a fait savoir qu'il prenait sa retraite, après quoi plus aucune démarche n'a été entreprise dans la procédure de licenciement.

²⁸ Rapport du Service d'Inspection DOS-2021-05510, p. 34.

- la demande d'accès au dossier personnel a finalement débouché sur la décision de la ChC (voir le dossier DOS-2020-03070).

Le Service d'Inspection déplore que l'aspiration d'un collaborateur à une conformité avec le RGPD ait abouti au lancement d'une telle procédure de licenciement à l'encontre de ce collaborateur."

93. Lors de l'audition, le défendeur argumente qu'il est clair que le signalement du plaignant relatif au Registre national – initialement en 2017 – datait de plusieurs mois avant le courrier de juin 2018 et qu'il n'existe aucun lien officiel entre le courrier et le signalement. Le courrier traitait en effet d'autres faits (liés au personnel). Le défendeur affirme également que le courrier constitue un courrier *sui generis* en tant que rappel à l'ordre pour une autre question, sans la moindre intention relative à un licenciement²⁹. Le défendeur souligne également que le plaignant n'a pas été licencié.
94. Lors de l'audition dans le présent dossier, la Chambre Contentieuse a en outre demandé le statut du courrier litigieux et le lien avec une procédure de feu clignotant à laquelle un collaborateur RH du défendeur a fait référence lors de la procédure : "*Nous avons initié la procédure de feu clignotant mais celle-ci n'a pas encore été totalement clôturée et finalisée*"³⁰. Lors de l'audition, le défendeur a fait référence aux exigences formelles d'une 'procédure de feu clignotant' et a affirmé que plusieurs éléments (comme un rapport) faisaient défaut et que cela révèle qu'une procédure n'a jamais été entamée ou finalisée. Selon le défendeur, le courrier avait pour but, en tant que courrier *sui generis*, d'imposer un rappel à l'ordre pour une autre question, sans viser un licenciement.
95. Sur la base d'une lecture combinée de toutes les pièces pertinentes du dossier, la Chambre Contentieuse constate que le courrier de juin 2018 ne peut pas, du moins **temporellement**, être dissocié du signalement du plaignant lié à la violation de la législation en matière de protection des données en raison de l'utilisation de numéros de Registre national.
96. Il est exact qu'une procédure de licenciement – si une telle procédure a bel et bien été lancée – n'a manifestement pas été *finalisée*. Le plaignant n'a en effet jamais été licencié. Toutefois, on ne sait pas clairement si les premières étapes d'une procédure de licenciement ont été entreprises par le défendeur à l'encontre du plaignant – ce que le défendeur nie en tout cas manifestement.
97. Le fait est que le dossier contient des pièces qui situent temporellement le rappel à l'ordre relativement peu de temps après le signalement (répété) du plaignant relatif à l'utilisation

²⁹ Conclusions de synthèse du défendeur, p. 4 : "*Ce courrier ne s'inscrit pas dans une procédure de licenciement ou de feu clignotant*".

³⁰ Rapport du Service d'Inspection, DOS-2021-05510, p. 32 – capture d'écran d'un e-mail du 30 octobre 2020 à 10h36.

illicite du Registre national. Un collaborateur RH du défendeur renvoie plus tard à une "procédure de feu clignotant" – expression qui peut raisonnablement être associée aux étapes initiales dans une procédure de licenciement, comme le fait remarquer le Service d'Inspection.

98. Vu le caractère sérieux du signalement du plaignant, le défendeur peut supposer qu'en raison du rappel à l'ordre – qui se situe temporellement peu après les signalements –, le plaignant pourrait pour le moins ressentir une certaine pression pour ne pas aggraver davantage le signalement relatif à l'utilisation du Registre national. On pourrait en effet penser que certaines déclarations formulées par le directeur général du défendeur à la même période puissent être liées au signalement du plaignant. Sans reprendre cette formulation dans son évaluation, la Chambre Contentieuse souligne que le Service d'Inspection a estimé par exemple que certaines déclarations dans ce contexte présentaient "*peut-être un caractère d'intimidation et d'avertissement*". Bien que les déclarations ne puissent pas être indissociablement liées au signalement, le contexte (temporel) est également important.
99. Comme le défendeur l'a précisé, il y aurait eu d'autres problèmes liés au personnel avec le plaignant en tant que membre du personnel du défendeur. **On ne peut donc pas conclure, sans doute raisonnable, que la présumée procédure de licenciement, et au moins le rappel à l'ordre, pourraient (uniquement) être liés au (aux) signalement(s) du plaignant.**
100. Conformément à l'article 24.1 du RGPD, tout responsable du traitement a toutefois pour mission de prendre les mesures techniques et organisationnelles nécessaires³¹ pour pouvoir démontrer que la disposition du RGPD est respectée.
101. Lorsque le plaignant effectue un signalement présentant un caractère sérieux (en l'occurrence pour le traitement du numéro de Registre national sans autorisation préalable), le défendeur doit, en tant que responsable du traitement, prendre les mesures nécessaires pour entendre cette personne et lui offrir la protection nécessaire pour pouvoir assurer le suivi utile au signalement.
102. Le défendeur n'a pas pu réfuter de manière convaincante pourquoi ce rappel à l'ordre (en tant qu'élément ou non d'une "procédure de feu clignotant" ou d'une procédure de licenciement) serait tout à fait sans rapport avec le signalement du plaignant ; le défendeur a toutefois fait référence à plusieurs autres circonstances liées au personnel, ce qui implique qu'un lien indissociable entre le signalement d'une part et le rappel à l'ordre d'autre part ne peut pas être établi.

³¹ Une autorité de contrôle doit pouvoir donner une interprétation utile à ces mesures afin d'assurer l'application effective des dispositions du RGPD, voir CJUE, 27 octobre 2022, *Proximus*, C-129/21.

103. Dès lors, la Chambre Contentieuse décide de prononcer le **non-lieu** à l'égard du défendeur concernant cette constatation et de souligner, dans le même temps, à l'égard du défendeur, que conformément à l'article 24.1 du RGPD, il doit prendre les mesures organisationnelles nécessaires pour veiller à ce qu'une personne – comme un membre du personnel – qui fait un signalement concernant une présumée violation du RGPD, ne soit pas directement ou indirectement mise sous pression pour ne pas faire le signalement ou ne pas le maintenir. Lorsque la personne, comme le défendeur l'argumente en la matière, doit être réprimandée (ou licenciée) pour d'autres raisons, le responsable du traitement doit démontrer et garantir que ces procédures sont sans rapport avec le signalement (concret) relatif à de présumées violations liées au droit à la protection des données, conformément à l'article 24.1 du RGPD.

II.4. Constatation d'enquête en dehors du cadre de la plainte : mention de la Vlaamse Toezichtcommissie (Commission de contrôle flamande) et de l'APD dans la déclaration de confidentialité en vertu des articles 13.2.d) et 14.2.d) du RGPD – injonction

104. Lors de l'enquête, le Service d'Inspection a constaté qu'en date du 2 février 2022, la déclaration de confidentialité ne faisait pas référence à l'autorité de contrôle compétente, mais bien à la Vlaamse Toezichtcommissie ("VTC", Commission de contrôle flamande). Néanmoins, une version antérieure de la même déclaration de confidentialité mentionnait *bel et bien* l'Autorité de protection des données en tant qu'autorité de contrôle³².

105. Dans ce contexte, le Service d'Inspection précise également ce qui suit :

*"Le RT prévoit dans la déclaration de confidentialité uniquement le nom et les coordonnées électroniques de la Vlaamse Toezichtcommissie alors que dans les versions précédentes, l'APD était mentionnée. Le RT était déjà en contact avec l'APD dans de précédents dossiers d'enquête et il n'ignorait pas la qualité de l'APD en tant que contrôleur, raison pour laquelle cette modification dans la transparence à l'égard de la personne concernée au sujet de la possibilité de déposer plainte auprès du contrôleur semble plutôt étrange. Cette tendance négative dans la transparence ne peut pas être minimalisée."*³³

106. La Chambre Contentieuse ajoute l'élément factuel suivant. Lors d'une consultation du site Internet du défendeur, la dernière fois le 28 novembre 2025, celui-ci mentionnait ce qui suit :³⁴

"En cas d'éventuelles questions ou plaintes concernant vos données à caractère personnel, vous pouvez toujours également vous adresser à :

³² Rapport du Service d'Inspection DOS-2021-05510, p. 65.

³³ Rapport du Service d'Inspection DOS-2021-05510, p. 74 – section "bijkomende beschouwingen" (considérations complémentaires).

³⁴ Disponible via le lien suivant : <https://www.caw.be/privacyverklaring/>.

La Vlaamse Toezichtcommissie (Commission de contrôle flamande)
Boulevard du Roi Albert II, 15, bte 149
1210 Bruxelles
Tél. : 02 553 20 85
E-mail : contact@toezichtcommissie.be

L'Autorité de protection des données
Rue de la Presse, 35
1000 Bruxelles
Tél. : 02 274 48 00
E-mail : dpo@apd-gba.be" [NdT : traduction libre réalisée par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle]

Il s'agit de la même situation que celle décrite dans les conclusions de synthèse du défendeur.

107. La Chambre Contentieuse fait avant tout remarquer que la mention de deux autorités de contrôle pour les mêmes traitements peut pour le moins semer la confusion chez les personnes concernées/citoyens.
108. Deuxièmement, la Chambre Contentieuse fait remarquer que l'APD est compétente pour le contrôle des traitements du défendeur. La Chambre Contentieuse explique la compétence de l'APD comme suit.
109. Le droit à la protection des données à caractère personnel est un droit fondamental qui est ancré à l'article 8 de la **Charte des droits fondamentaux** de l'Union européenne (ci-après : la Charte). Cet article établit que toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant, qui doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et en vertu d'un fondement légal. En outre, toute personne a le droit d'accéder aux données la concernant et d'en obtenir la rectification. Le quatrième paragraphe de cet article précise explicitement que le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante. Le considérant 1 du RGPD renvoie à l'article 8 de la Charte et dispose : "*La protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel est un droit fondamental. L'article 8, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée la "Charte") et l'article 16, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne disposent que toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.*"
110. Conformément à l'article 51.1 du RGPD, chaque État membre doit désigner une ou plusieurs autorités de contrôle indépendantes qui sont chargées de surveiller l'application du RGPD afin de protéger les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel. Ces autorités doivent satisfaire au

Chapitre VI du RGPD, plus précisément aux exigences d'indépendance (Section 1 de ce chapitre) et elles doivent disposer de la compétence, des missions et des pouvoirs requis (Section 2 de ce chapitre).

111. S'il y a plusieurs autorités de contrôle dans un État membre, l'article 51.3 du RGPD prescrit que l'État membre désigne une seule autorité qui représente les autres autorités au Comité européen de la protection des données (en anglais "European Data Protection Board" ou "EDBP") et qui définit un mécanisme permettant de s'assurer du respect, par les autres autorités, des règles relatives au mécanisme de contrôle de la cohérence de l'article 63 du RGPD³⁵.

112. En outre, les considérants 117 et 119 du RGPD disposent respectivement que (mise en gras par la Chambre Contentieuse) :

(117) La mise en place d'autorités de contrôle dans les États membres, habilitées à exercer leurs missions et leurs pouvoirs en toute indépendance, est un élément essentiel de la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Les États membres devraient pouvoir mettre en place plusieurs autorités de contrôle en fonction de leur structure constitutionnelle, organisationnelle et administrative.

*(119) Lorsqu'un État membre met en place plusieurs autorités de contrôle, il devrait établir par la loi des dispositifs garantissant **la participation effective de ces autorités au mécanisme de contrôle de la cohérence**. Il devrait en particulier **désigner l'autorité de contrôle qui sert de point de contact unique**, permettant une participation efficace de ces autorités au mécanisme, afin d'assurer une coopération rapide et aisée avec les autres autorités de contrôle, le comité et la Commission.*

113. L'article 4, § 1^{er} de la LCA précise que l'APD est responsable du contrôle de l'application tant du RGPD que de la réglementation nationale en matière de protection des données.

114. L'APD répond aux exigences du Chapitre VI du RGPD. Elle représente la Belgique au sein de l'EDPB, fournit des avis, comme stipulé à l'article 57.1 du RGPD, et participe au mécanisme de contrôle de la cohérence dans le cadre des traitements de données transfrontaliers³⁶.

115. En 2023, la Cour constitutionnelle a jugé, tant dans l'Arrêt n° 26/2023 que dans l'Arrêt n° 92/2023, que (soulignement et mise en gras par la Chambre Contentieuse) :

'Pour satisfaire aux exigences du RGPD, les autorités de contrôle instituées en Belgique sur la base de la répartition interne des compétences doivent être signalées aux institutions compétentes de l'Union européenne, une de ces autorités de contrôle doit être désignée pour représenter les différentes autorités de contrôle au sein du Comité européen de la

³⁵ Article 51.3 du RGPD.

³⁶ Cf. page Internet "Membres" du Comité européen de la protection des données, disponible via le lien suivant : https://www.edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb/members_fr#member-be.

protection des données **et il y a lieu d'établir la procédure censée faire en sorte que les autres autorités respectent les règles relatives au mécanisme de contrôle de cohérence visé à l'article 63.**³⁷

116. Par ailleurs, la Cour a précisé à cet égard dans le paragraphe B.30.8 de l'Arrêt n° 26/2023 qu'actuellement, la VTC n'a pas été notifiée aux institutions européennes et qu'il n'existait pas non plus de procédure pour assurer qu'elle respecte les règles relatives au mécanisme de contrôle de cohérence visé à l'article 63 du RGPD. Étant donné que ces conditions cumulatives ne sont pas remplies, la Cour a jugé que la VTC n'était pas compétente pour être consultée lors de l'élaboration de mesures législatives relatives au traitement de données, comme le requiert l'article 36.4 du RGPD³⁸.

117. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a également été confirmée par le Conseil d'État dans l'arrêt du 23 avril 2024 :

'L'Autorité de protection des données n'a pas été consultée. La Commission de contrôle flamande a bel et bien été consultée mais cette commission ne peut pas être considérée comme une autorité de contrôle compétente au sens de l'article 36, paragraphe 4 du RGPD.'
[NdT : traduction libre réalisée par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle]³⁹

118. En résumé, si plusieurs autorités sont désignées, conformément à l'article 51.1 du RGPD, plusieurs conditions doivent être remplies :

- a. Les autorités de contrôle concernées doivent être notifiées par l'État membre concerné aux institutions européennes compétentes.
- b. Toutes ces autorités doivent répondre aux exigences du Chapitre VI du RGPD.
- c. Une de ces autorités doit être désignée pour représenter toutes les autorités belges au sein de l'EDPB.
- d. Il faut définir un mécanisme permettant de s'assurer du respect, par les autres autorités, des règles relatives au mécanisme de contrôle de la cohérence de l'article 63 du RGPD.

119. La Chambre Contentieuse n'a pas examiné dans quelle mesure la VTC répond aux exigences du Chapitre VI du RGPD. Elle constate toutefois qu'il n'existe actuellement **pas d'accord de coopération concernant la répartition des tâches entre l'APD et la VTC** définissant, dans le respect des compétences des deux institutions, les procédures nécessaires pour le traitement de plaintes, la formulation d'avis et la représentation de la Belgique au sein

³⁷ Cour constitutionnelle, 16 février 2023, n° 26/2023, p. 84, paragraphe B.30.7, mise en gras et soulignement par la Chambre Contentieuse dans le texte cité.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Conseil d'État, 24 avril 2023, n° 256.326, p. 16, soulignement par la Chambre Contentieuse.

d'organes européens et internationaux, conformément au point précédent. Cela implique que **la VTC ne dispose pas pour le moment de la qualité d'autorité de contrôle à part entière au sens du RGPD.**

120. En ce sens, la mention incorrecte de la VTC en tant qu'autorité de contrôle dans la déclaration de confidentialité constitue une **violation de l'article 13.2.d) et de l'article 14.2.d) du RGPD. La Chambre Contentieuse ordonne que le traitement soit mis en conformité afin que seule la bonne autorité de contrôle soit mentionnée.**

II.5. Constatation d'enquête en dehors du cadre de la plainte : inscription du DPO auprès de l'APD ainsi que mention des coordonnées du DPO – injonction et classement sans suite partiel

121. Une deuxième constatation établie en dehors du cadre de la plainte par le Service d'Inspection concerne d'une part l'absence d'inscription du délégué à la protection des données (DPO) 'externe' au sein du défendeur et l'absence de communication de ses coordonnées au personnel du défendeur, et, d'autre part, l'absence de mention des coordonnées du DPO dans la déclaration de confidentialité du défendeur au moment des constatations du Service d'Inspection. Le Service d'Inspection renvoie en la matière à des violations des articles 13.1.b), 14.1.b), 37.7 et 38.4 du RGPD.
122. En ce qui concerne l'inscription du DPO auprès de l'APD : vu que cette inscription a entre-temps été effectuée, la Chambre Contentieuse ne procède pas à un examen approfondi de ces constatations, pour des motifs d'opportunité⁴⁰.
123. En ce qui concerne l'inscription du DPO externe, la Chambre Contentieuse recommande au défendeur d'adapter ses informations aux membres du personnel de manière à ce que celles-ci mentionnent désormais les coordonnées du DPO (officiel) externe – tout en recommandant simultanément de d'abord s'adresser au DPO adjoint 'interne'.

II.6. Constatation d'enquête en dehors du cadre de la plainte : violation du principe de loyauté cf. article 5.1.a) du RGPD – classement sans suite

124. Le Service d'Inspection constate ce qui suit dans son rapport :

"L'article 5.1.a) du RGPD dispose que les données à caractère personnel doivent 'être traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée' ('licéité, loyauté, transparence')."

⁴⁰ Cf. critère de classement sans suite B.6. dans la Politique de classement sans suite de la Chambre Contentieuse, consultable via le lien suivant : <https://autoriteprotectiondonnees.be/publications/politique-de-classement-sans-suite-de-la-chambre-contentieuse.pdf>.

Au point A du présent rapport, la finalité du traitement a été définie (procédure en vue d'une évaluation et/ou d'un licenciement).

Dans ses lignes directrices 4/2019⁴¹, l'EDPB a cité les exemples suivants de violations du principe d'un traitement loyal :

1. limitation de l'autonomie en ce qui concerne le contrôle des données ;
2. limitation de la possibilité d'interagir entre la personne concernée et le RT ;
3. le non-respect des attentes raisonnables de la personne concernée ;
4. discrimination. Discrimination par des algorithmes sur la base du sexe ou discrimination statistiquement significative sur la base d'une caractéristique associée à la race ;
5. manipulation des besoins ou des vulnérabilités ;
6. 'engagement' des choix des personnes concernées (difficulté pour changer de responsable) ;
7. asymétrie dans l'équilibre de pouvoir ;
8. respect des libertés et droits fondamentaux et mise en œuvre de mesures pour ne pas les violer ;
9. impact éthique plus large sur la personne concernée ;
10. exactitude : agir selon les déclarations et pas de tromperie ;
11. intervention humaine afin d'éviter les biais des machines ;
12. algorithmes loyaux ;
13. nudging (technique d'incitation).

⁴¹ Pages 16 et suivantes des Lignes directrices 4/2019 de l'EDPB du 13 novembre 2019, https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/consultation/edpb_guidelines_201904_dataprotection_by_design_and_by_default.pdf.

Le Service d'Inspection estime que plusieurs critères mentionnés aux points 1, 2, 3, 7, 8, 9 et 10 sont remplis. Il constate en effet :

1. l'entrave des choix de la personne concernée en raison du fait que ses droits sont "contrariés", par ex. par une interprétation limitative du droit d'accès (article 15 du RGPD) ;
2. que la correspondance entre les parties démontre que le plaignant est découragé de partager avec les collègues d'autres réclamations concernant le non-respect du RGPD ;
3. que la violation du droit d'accès ne répond pas aux attentes raisonnables de la personne concernée ; on peut attendre de son employeur qu'il ait l'intention de respecter le RGPD ;
4. que dans la relation entre employé et employeur, on suppose souvent (mais pas toujours) une situation de déséquilibre. Selon le Service d'Inspection, ce déséquilibre existe s'il est question d'une procédure formelle par courrier recommandé et d'une réunion qui s'ensuit, avec le risque de conséquences négatives pour la personne concernée (interdiction de contacter/de parler avec d'autres collègues, évaluations défavorables, menace de licenciement potentiel), et le fait que l'employeur a en tout cas mené à l'égard de la personne concernée une procédure défavorable, ne lui permettant pas d'avoir un réel contrôle sur la relation, en raison de l'absence de rapport et de droit d'accès à part entière ;
5. le Service d'Inspection souligne à cet effet les risques pour les droits de la personne concernée afin qu'un traitement loyal soit garanti, notamment le droit au travail et le droit de se défendre contre des plaintes formulées à son encontre ;
6. le fait qu'une personne qui, selon le Service d'Inspection, agit de facto en tant que lanceur d'alerte (voir le dossier DOS-2019-02014) et soit attaquée pour ces faits par son employeur soulève des questions sur la culture d'entreprise et l' (absence d') éthique d'entreprise et/ou de bonne gouvernance ;
7. la communication d'informations correctes à la personne concernée, donc ne pas donner une fausse impression qu'il y a une garantie qui n'existe pas (le rapport manquant qui est prévu).

Conclusion de la constatation 6 : sur la base des éléments susmentionnés, le Service d'Inspection constate une violation claire de l'article 5.1.a) du RGPD."

125. La Chambre Contentieuse fait remarquer que la constatation du Service d'Inspection traite principalement du fait d'éviter un *chilling effect* (effet dissuasif) lors de la notification de violations présumées de la législation en matière de protection des données. La Chambre Contentieuse a en effet affirmé plus tôt dans la présente décision qu'un responsable du traitement devait prendre des mesures organisationnelles suffisantes pour notamment éviter un tel *chilling effect*.
126. Toutefois, vu la contestation relative à l'existence d'une procédure de licenciement ou d'évaluation qui est liée au signalement, la perception dans le chef du plaignant selon laquelle la procédure est liée à son signalement ne peut pas conduire *ipso facto* à la constatation d'une violation du principe de loyauté dans le chef du défendeur. Sur ce point, la Chambre Contentieuse procède dès lors au **classement sans suite**.

III. Publication de la décision – publication conformément à l'article 100, § 1^{er}, 16° de la LCA

127. Vu l'importance de la transparence concernant le processus décisionnel de la Chambre Contentieuse, la présente décision est publiée sur le site Internet de l'Autorité de protection des données.
128. En l'espèce, la Chambre Contentieuse procède à la publication de la décision en mentionnant les données d'identification du défendeur. La Chambre Contentieuse souligne à cet égard que la décision dans le présent dossier est étroitement liée à la décision dans une autre affaire (jointe) avec le même responsable du traitement, décision dans laquelle il a été procédé à l'identification directe du même responsable du traitement.
129. Dans ce cadre, la motivation était que les circonstances de cette affaire étaient liées à des signalements relatifs à l'utilisation du Registre national par le responsable du traitement sans autorisation. Vu que l'utilisation du Registre national touche *par définition* un grand nombre de citoyens belges, et vu le rôle du responsable du traitement – qui est financé de manière significative par des fonds publics – dans le domaine de l'aide sociale au niveau national et régional, la publication de l'identité de ce responsable du traitement relève de l'intérêt public.
130. Il n'est nullement nécessaire de publier les données d'identification directe du plaignant dans cette affaire.

PAR CES MOTIFS,

la Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données décide, après délibération :

- en vertu de **l'article 100, § 1^{er}, 5^o de la LCA** de formuler une réprimande à l'égard du défendeur, dès lors qu'il a refusé à tort d'accorder l'accès en vertu de **l'article 15 du RGPD** à des notes de conversations qui étaient liées au fonctionnement professionnel du plaignant ;
- en vertu de **l'article 100, § 1^{er}, 2^o de la LCA**, d'ordonner un non-lieu pour l'accusation en vertu de **l'article 24 du RGPD** ;
- en vertu de **l'article 100, § 1^{er}, 9^o de la LCA** d'ordonner au défendeur d'adapter l'information interne aux membres de son personnel de manière à ce que les coordonnées du délégué à la protection des données (DPO) officiel soient clairement communiquées en vertu de **l'article 13.1.b) du RGPD et de l'article 14.1.b) du RGPD** ;
- en vertu de **l'article 100, § 1^{er}, 9^o de la LCA** d'ordonner au défendeur d'adapter sa déclaration de confidentialité, conformément à **l'article 13.2.d) et de l'article 14.2.d) du RGPD** de manière à ce qu'il soit clair que l'APD constitue la seule autorité de contrôle en vertu du RGPD pour les traitements du défendeur et pas (aussi) la Vlaamse Toezichtcommissie ;
- en vertu de **l'article 100, § 1^{er}, 1^o de la LCA**, de classer sans suite les autres constatations du Service d'Inspection sur la base des motifs exposés dans la décision ;
- en vertu de **l'article 100, § 1^{er}, 16^o de la LCA**, de publier la présente décision sur le site Internet de l'Autorité de protection des données, sans omettre les données d'identification du défendeur.

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

Un tel recours peut être introduit au moyen d'une requête contradictoire qui doit comporter les mentions énumérées à l'article 1034^{ter} du *Code judiciaire*⁴². La requête contradictoire doit être

⁴² "La requête contient à peine de nullité :

1^o l'indication des jour, mois et an ;

2^o les nom, prénom, domicile du requérant, ainsi que, le cas échéant, ses qualités et son numéro de registre national ou numéro d'entreprise ;

3^o les nom, prénom, domicile et, le cas échéant, la qualité de la personne à convoquer ;

4^o l'objet et l'exposé sommaire des moyens de la demande ;

5^o l'indication du juge qui est saisi de la demande ;

6^o la signature du requérant ou de son avocat."

déposée au greffe de la Cour des marchés, conformément à l'article 1034^{quinquies} du *Code judiciaire*⁴³, ou via le système informatique e-Deposit de la Justice (article 32^{ter} du *Code judiciaire*).

(sé) Hielke Hijmans

Directeur de la Chambre Contentieuse

⁴³ "La requête, accompagnée de son annexe, est envoyée, en autant d'exemplaires qu'il y a de parties en cause, par lettre recommandée au greffier de la juridiction ou déposée au greffe."