



Copie

Délivrée à: LAUTORITÉ DE PROTECTION DES DONNÉES

art. 792 CJ

Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

73

Expédition

Numéro du répertoire
2025 / 6953
Date du prononcé
15 octobre 2025
Numéro du rôle
2025/AR/679

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

☐ Enregistrable

☒ Non enregistrable

Cour d'appel de Bruxelles

Section Cour des marchés
19^e chambre A

Arrêt définitif

Présenté le
Non enregistrable

COVER 01-00004560246-0001-0015-01-01-1



EN CAUSE DE :

L'ETAT BELGE, enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises sous le numéro 0252.796.351, représenté par la Ministre de l'Asile et de la Migration, et de l'Intégration sociale, chargée de la Politique des Grandes villes, SPF Intérieur, enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises sous le numéro 0308.356.862, Direction générale de l'Office des Etrangers ayant ses bureaux à 1000 BRUXELLES, boulevard Pacheco, 44,

Partie requérante,

représentée par Maître DERRIKS Elisabeth, avocat dont le cabinet est établi à 1050 BRUXELLES, avenue Louise, 522/14,

CONTRE

L'AUTORITÉ DE PROTECTION DES DONNÉES, enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises sous le numéro 0694.679.950, dont le siège est établi à 1000 BRUXELLES, rue de la Presse, 35,

Partie adverse, ci-après « l'APD »,

représentée par Maître DEPRE Sébastien, Maître RYELANDT Grégoire et Maître VOLCANSEK Estelle Marie, avocats dont le cabinet est établi à 1050 BRUXELLES, place Eugène Flagey, 18,

EN PRESENCE DE

Monsieur [REDACTED] domicilié à [REDACTED]

Partie intervenante, ci-après le « plaignant »,

représentée par Maître DE BROUWER Agathe, avocat dont le cabinet est établi à 1050 IXELLES, avenue Louise, 251.

Vu les pièces de la procédure, et notamment :

- La décision nr. 55/2025 prononcée le 20 mars 2025 par la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données (ci-après « ***l'APD*** ») dans le dossier DOS-2023-03049 (ci-après la « ***Décision attaquée*** » ou la « ***Décision*** ») ;
- Le recours en annulation contre ladite Décision déposé le 22 avril 2025 pour le requérant ;
- La requête en intervention volontaire du plaignant du 7 mai 2025 ;
- Les conclusions déposées pour le plaignant le 18 juin 2025 ;
- Les conclusions déposées pour le requérant le 30 juillet 2025 ;
- Les conclusions déposées pour l'APD le 3 septembre 2025 ;
- Les pièces du dossier.

Entendu les conseils des parties à l'audience publique du **17 septembre 2025**.

I. Faits et antécédents procéduraux

1. Les faits et antécédents procéduraux peuvent être résumés comme suit.

2. Le plaignant, d'origine marocaine, est arrivé sur le territoire belge à une date indéterminée (selon lui en 2012).

Dans le courant de l'année 2014, il s'est vu notifier deux ordres de quitter le territoire.

A la suite de la naissance de son fils, en février 2015, le plaignant a introduit une demande de titre de séjour en qualité d'ascendant, qu'il a obtenu le 15 décembre 2015 (carte de séjour de type F). Le 20 avril 2021, il a obtenu une carte de séjour F + (permanent).

3. Par un jugement prononcé le 17 novembre 2021 par le tribunal correctionnel de [REDACTED] le plaignant a été condamné à une peine d'emprisonnement de 5 ans pour des faits de viol sur mineur, décision confirmée en degré d'appel. Il a ensuite été écroué à la prison de [REDACTED]

4. Le 23 février 2023, le plaignant a reçu un questionnaire lui octroyant le droit d'être entendu quant à une éventuelle décision de retrait de titre de séjour.

Le 25 avril 2023, une décision de fin de séjour a été prise à l'encontre du plaignant en application de l'article 44bis, §2, de la loi du 15 décembre 1980. Cette décision vise notamment plusieurs rapports disciplinaires et il n'est pas contesté que ces informations proviennent du dossier d'écrou du plaignant, qui a été consulté dans sa version papier auprès du greffe de la prison par un agent de l'Office des étrangers.



Un recours en annulation a été introduit contre cette décision, qui a été rejeté le 31 janvier 2025 par le Conseil du contentieux des étrangers. Un recours en cassation contre cette dernière décision a été jugé admissible par le Conseil d'État le 29 avril 2025.

5. Le 3 octobre 2023, l'avocat du plaignant a introduit, après avoir demandé des clarifications auprès de l'APD concernant la licéité des consultations des données pénitenciaires opérées par l'Office des étrangers, une plainte auprès de l'APD, invoquant :

- *la violation des articles 5.1, a), 6.1 et 10 du RGPD en raison de l'absence de base légale suffisante prévoyant le traitement des données judiciaires des personnes concernées qui a amené le délégué du ministre à adopter sa décision du 25 avril 2023 ;*
- *la violation des articles 5.1, a), 12.1 et 14 du RGPD en raison de l'absence d'informations entourant la collecte des données relatives au dossier pénitentiaire (ou dossier d'écrou) du plaignant par le délégué du ministre sur lesquelles est en partie fondée la décision rendue le 25 avril 2023 ;*
- *la violation des articles 12.3 et 15.1 du RGPD en raison de l'absence de réponse à l'exercice du droit d'accès effectué par l'avocate au nom et pour le compte du plaignant au moyen d'un courrier recommandé envoyé le 18 août 2023, et resté sans réponse jusqu'au dépôt de la présente plainte, à savoir le 3 octobre 2023.*

Le 9 février 2024, la plainte a été déclarée recevable.

Le 21 mars 2024 la Chambre contentieuse a décidé que le dossier pouvait être traité sur le fond.

Le 23 janvier 2025, après le dépôt de leurs conclusions, les parties ont été entendues par la Chambre contentieuse.

6. Le 20 mars 2025, la Chambre contentieuse a pris la Décision attaquée contre laquelle la requérante a introduit la présente procédure de recours.

II. La Décision Attaquée

7. Par décision du 20 mars 2025, la Chambre contentieuse a formulé trois réprimandes à la requérante et un ordre de mise en conformité. Le dispositif de la Décision attaquée se lit comme suit :

PAR CES MOTIFS,

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

- En vertu de l'article 100, § 1er, 5° de la LCA, de formuler une réprimande au défendeur en raison de la violation des articles 5.1.a), 6.1 et 10 du RGPD ;
- En vertu de l'article 100, § 1er, 5° et 9° de la LCA, de formuler une réprimande ainsi qu'un ordre de mise en conformité au défendeur en raison de la violation des articles 5.1.a), 12 et 14 du RGPD. Le défendeur dispose d'un délai de trois mois afin de se mettre en conformité ;
- D'ordonner au défendeur d'informer par e-mail l'Autorité de protection des données (Chambre Contentieuse) de la suite qui est donnée à cette décision, dans le même délai, via l'adresse e-mail litigationchamber@apd-gba.be ;
- En vertu de l'article 100, § 1er, 5° de la LCA, de formuler une réprimande au défendeur pour la violation des articles 12.3 et 15 du RGPD.

III. L'objet du recours au stade des conclusions

8. Le recours du **requérant** tend à l'annulation de la Décision attaquée, « en ce qu'elle réprimande le S.P.F. Intérieur, Direction générale de l'Office des étrangers, en raison de la violation des articles 5, § 1er, a), 6, § 1er, et 10 du RGPD et tous les motifs s'y rapportant » et la condamnation des autres parties aux dépens.

L'APD conclut à la recevabilité mais au non-fondement du recours. Elle demande la condamnation du requérant aux dépens de l'instance.

Le **plaignant** soutient la position de l'APD et demande de confirmer la Décision attaquée.

IV. Cadre juridique applicable

Le cadre légal européen applicable :

- **Le Règlement Général relatif à la Protection des Données (RGPD) :**¹

Article 5.1 : « Les données à caractère personnel doivent être : a) traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (licéité, loyauté, transparence) »

Article 6 :

¹ Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil 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 « **RGPD** »).

§1^{er} : « Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie :

(...) c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ;

(...) e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement »

§3 : « Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

a) le droit de l'Union ; ou

b) le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des États membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi ».

Article 10 : « Le traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes fondé sur l'article 6, paragraphe 1, ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique, ou si le traitement est autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées. Tout registre complet des condamnations pénales ne peut être tenu que sous le contrôle de l'autorité publique ».

Le cadre légal belge applicable :

– **La Constitution belge :**

Article 22 : « Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».



– **La loi du 15 décembre 1980** :²

Article 44bis :

« § 2. Le ministre peut mettre fin au séjour des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles ayant acquis un droit de séjour permanent conformément aux articles 42quinquies et 42sexies uniquement pour des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale ».

« § 4. Lorsque le ministre ou son délégué envisage de prendre une décision visée aux paragraphes 1er, 2 ou 3, il tient compte de la durée du séjour du citoyen de l'Union ou du membre de sa famille sur le territoire du Royaume, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans le Royaume et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine ».

Article 45 :

« § 1er. Les raisons d'ordre public, de sécurité nationale et de santé publique visées aux articles 43 et 44bis ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

§ 2. Les décisions visées aux articles 43 et 44bis doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel du citoyen concerné de l'Union ou du membre de sa famille.

L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles décisions. Le comportement du citoyen de l'Union ou du membre de sa famille doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent pas être retenues.

Aux fins d'établir si le citoyen de l'Union ou le membre de sa famille représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale, le ministre ou son délégué peut, lors de la délivrance de l'attestation d'enregistrement ou de la carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union et s'il le juge indispensable, demander à l'Etat membre d'origine et, éventuellement, à d'autres Etats membres des renseignements sur les antécédents judiciaires de la personne concernée. Cette consultation ne peut pas avoir un caractère systématique ».

Article 74/8 :

« § 1er. Les dispositions nécessaires peuvent être prises afin d'assurer que l'intéressé ne quitte pas, sans l'autorisation requise, le lieu où il est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu en application des articles (...)

² La loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des Etrangers, MB 31 décembre 1980, 14584 (ci-après « **la loi du 15 décembre 1980** »).

Si un prévenu ou un condamné est un étranger en séjour irrégulier, le ministre compétent pour l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement d'étrangers ou son délégué est informé par le directeur de l'établissement pénitentiaire de son enfermement dans l'établissement pénitentiaire et ce, dès le début de sa détention. Dès réception de ces informations, le ministre ou son délégué procède à l'identification par les autorités nationales de son pays d'origine. Le ministre ou son délégué est habilité à demander à toute autorité belge de produire tous les documents et renseignements utiles à l'établissement de l'identification. Dès que la procédure d'identification est clôturée, le ministre ou son délégué transmet immédiatement un document au directeur de l'établissement pénitentiaire qui atteste que l'intéressé a été identifié, conformément à l'article 1er, 14°. (...) ».

– **La loi du 5 mai 2019³ :**

Article 7 :

« § 1er. Les autorités, organes ou services suivants se voient attribuer un droit de lecture des données traitées dans [1 le système de gestion de la détention]1, dont ils ont besoin pour l'accomplissement de leurs missions légales :

(...) 7° l'Office des étrangers; (...)

§ 2. Le Roi détermine, après avis de l'autorité de contrôle compétente, l'étendue et les modalités de ce droit de lecture, y compris l'aspect du droit de lire les données archivées en vertu de l'article 9 et précise par autorité, organe ou service pour quelles fins spécifiques les données peuvent être utilisées.

§ 3. Au sein de chaque autorité, organe ou service, le droit de lecture est strictement limité aux personnes autorisées et n'est accordé que pour autant qu'il soit adéquat, pertinent et non excessif pour l'accomplissement de leurs missions légales.

Les techniques qui peuvent être mises à disposition par les intégrateurs de services seront utilisées au maximum pour l'organisation du droit de lecture ».

V. Discussion et décision de la Cour des marchés

CONCERNANT L'INTERVENTION VOLONTAIRE

9. L'intervention n'est pas contestée et la partie intervenante volontaire, qui est le plaignant dans la procédure devant l'APD, démontre disposer d'un intérêt à agir.

La Cour des marchés considère que l'intervention est recevable.

³ Loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'informatisation de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés, MB 19 juin 2019 (err.) MB 17 juillet 2019 (ci-après « **la loi du 5 mai 2019** »).

CONCERNANT LE FOND

MOYEN UNIQUE DU REQUERANT *pris de la violation des articles 5 et 6 du RGPD et des articles 44bis, 45 et 74/8 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit et de la contradiction dans les motifs.*

Résumé des positions des parties

10. Le moyen unique du requérant est divisé en deux branches. Dans la première branche, il soulève que le texte de l'article 74/8, §1^{er}, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980 ne peut pas servir de fondement ni de règle d'interprétation pour les articles 44bis et 45, car il concerne une situation différente. L'article 74/8 vise uniquement l'étranger en séjour irrégulier, tandis que les articles 44bis et 45 portent sur la fin d'un séjour légal. Les deux hypothèses sont distinctes et ne peuvent être confondues. Cette contradiction dans les motifs vaut absence de motivation, contraire aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991.

Par la seconde branche, le requérant fait valoir qu'il ne peut être déduit que, par manque de précision, les articles 74/8, 44bis et 45 de la loi du 15 décembre 1980 excluraient un échange d'informations. Ces dispositions confèrent une mission de police à l'Office des étrangers visant la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité nationale et la volonté du législateur est d'imposer une collecte de données personnelles à l'Office des étrangers, dans l'exercice de ses missions de police, notamment en vue de déterminer la « *tendance à la récidive ou à maintenir son comportement* » dans le chef de l'étranger concerné. L'APD confère à ces dispositions une portée qu'elles n'ont pas et, par conséquent, les viole.

Le requérant soutient que la Décision attaquée prive d'effet l'article 7, §1^{er}, de la loi du 5 mai 2019, alors que celui-ci permet la collecte de données personnelles en prison pour les missions de l'Office des étrangers. L'APD ne peut écarter cette règle générale en se fondant uniquement sur l'article 74/8, qui vise seulement les détenus étrangers en séjour irrégulier. La licéité du traitement trouve un fondement légal et adéquat dans une loi formelle suffisamment prévisible, de sorte que la Décision attaquée viole également les articles 5 et 6 du RGPD.

11. En ce qui concerne la première branche, l'APD fait valoir qu'aucune contradiction interne n'affecte la motivation de la Décision. La Chambre contentieuse a procédé à une lecture conjointe et cohérente des articles 44bis, 45 et 74/8 précités. L'article 74/8, §1, alinéa 2 constitue une norme spéciale par rapport aux articles 44bis et 45, car il encadre spécifiquement l'information de l'Office des étrangers pour les détenus en séjour irrégulier, excluant ainsi volontairement les étrangers en séjour régulier. L'article 74/8 ne peut être considéré de manière isolée, comme s'il s'agissait d'une simple modalité technique de traitement destinée à faciliter l'identification d'un détenu. Les articles



44bis et 45, dispositions générales relatives aux mesures d'ordre public, ne peuvent être reconnus comme des fondements juridiques valables au sens de l'article 6, §1, e) du RGPD pour légitimer le traitement de données litigieuses. La Décision ne souffrirait pas d'un défaut de motivation et la première branche est donc non fondée.

Concernant la deuxième branche du moyen, toujours selon l'APD, le requérant soulève pour la première fois devant la Cour des marchés qu'il a justifié son traitement sur l'article 6, §1^{er}, e) et aussi c). En tout état de cause, les articles 44bis, 45 et 74/8 ne constituent pas une base légale suffisante au sens du RGPD. La loi du 5 mai 2019 n'est pas pertinente en l'espèce, et son article 7 ne peut être valablement invoqué en l'absence de mesures d'exécution prescrites par le législateur. L'article 7 vise uniquement à organiser un droit de lecture des données contenues dans la banque Sidis-Suite au profit de certaines autorités et n'a pas vocation à régir la consultation matérielle des dossiers d'écrou auprès des greffes des établissements pénitentiaires, qui est seule en cause dans la présente affaire. L'APD estime en tout état de cause que les critiques du requérant sont infondées. La délégation au Roi était en principe permise, pour autant que la loi ait tracé elle-même des balises claires quant à ces éléments. Or, il apparaît que la loi du 5 mai 2019 est restée générale. Le législateur a expressément subordonné l'usage du droit de lecture à un arrêté d'exécution, qui n'a pas encore été adopté, de sorte qu'agir sans celui-ci reviendrait à contourner sa volonté et à créer une insécurité juridique, au détriment du droit à la vie privée et à la protection des données. Enfin, les articles 44bis, 45 de la loi du 15 décembre 1980 et 7 de la loi de 2019 ne constituent pas une base légale claire, précise et complète au sens du RGPD, en l'absence d'arrêté d'exécution et de garanties spécifiques prévues par le législateur. Dès lors, le traitement effectué par l'Office des étrangers était dépourvu de base légale valable et est donc illicite, comme l'a justement retenu la Chambre contentieuse.

12. Le plaignant soutient la position de l'APD.

Discussion par la Cour

1) La première branche du moyen unique

13. Les articles 44bis et 45 de la loi du 15 décembre 1980 visent l'hypothèse du retrait de droit de séjour permanent alors que l'article 74/8 de la même loi s'applique à des personnes en séjour irrégulier.

Selon le requérant, il est contradictoire dans le chef de l'APD de considérer d'une part que ces dispositions légales visent des hypothèses distinctes et, d'autre part, que l'une pourrait permettre d'interpréter l'autre. Cette contradiction dans les motifs vaut, selon lui, absence de motivation, ce qui constitue une violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991.

14. Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation explicite des actes administratifs, imposent à l'autorité administrative, comme l'APD, d'inclure dans l'acte les considérations de droit et de fait qui sous-tendent la décision, et ce de manière « adéquate ». Il y a lieu d'entendre par motivation adéquate, toute motivation qui fonde raisonnablement la décision. Une motivation est adéquate lorsqu'elle permet au destinataire de connaître les motifs de la décision le concernant. L'adéquation dépend de l'ensemble des circonstances de la cause, notamment de la connaissance effective préalable que le destinataire a des éléments du dossier.

15. Font partie des méthodes classiques d'interprétation des lois la méthode systémique, qui part du postulat que la norme est cohérente, et la méthode téléologique, qui s'interroge sur la finalité du texte légal visé.

En l'espèce, l'APD a cherché à identifier l'intention du législateur en partant du principe qu'il avait voulu se montrer cohérent et que, par conséquent, s'il a prévu explicitement un échange d'informations entre l'Office des étrangers et les autorités pénitentiaires dans l'article 74/8 de la loi du 15 décembre 1980 consacré aux personnes en séjour irrégulier mais rien de tel dans les dispositions consacrées aux personnes en séjour légal (art. 44bis et 45 de la loi), c'est qu'il n'a pas voulu introduire un mécanisme de traitement de données personnelles relatives au dossier d'écrou dans le cadre du retrait de séjour de ces dernières. En procédant de la sorte, l'APD a fait application des deux méthodes précitées et, sans qu'il soit nécessaire à ce stade de déterminer si son interprétation doit être validée, il ne fait en tout cas aucun doute que son raisonnement ne repose sur aucune contradiction dès lors qu'il est parfaitement rationnel et cohérent de considérer que deux dispositions légales visent deux situations différentes mais que l'interprétation de l'une permet d'éclairer, le cas échéant a contrario, l'interprétation de l'autre.

Pour le surplus, la Chambre contentieuse n'a pas décidé que la volonté du législateur était d'exclure tout échange d'informations entre l'établissement pénitentiaire et l'Office des étrangers, de sorte que la branche du moyen qui soutient que la Chambre contentieuse a interprété l'article 74/8 de la loi du 15 décembre 1980 *a contrario* « *comme excluant toute intervention de l'Office des étrangers auprès des établissements pénitentiaires dans d'autres hypothèses, répondant à d'autres missions légales, où le besoin de connaître le comportement de la personne concernée en prison se fait sentir* » manque en fait.

16. A défaut de contradiction dans les motifs, aucune violation de la loi du 29 juillet 1991 n'est établie.

Il en résulte que la première branche du moyen unique n'est pas fondée.



2) *La seconde branche du moyen unique*

17. Selon le requérant, il ne peut être dénié que les articles 44bis et 45 de la loi du 15 décembre 1980 « *confèrent une mission de police à l'Office des étrangers visant à la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité nationale* » (ses conclusions, p. 10).

Cette interprétation est, en effet, compatible avec ces dispositions, dès lors que l'article 44bis habilite le ministre (au nom duquel intervient l'Office des étrangers) à mettre fin au séjour des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles ayant acquis un droit de séjour permanent « *pour des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale* ».

18. En revanche, le requérant ne peut être suivi lorsqu'il affirme que les mêmes dispositions « *imposent, en outre, la collecte de nombreuses données à caractère personnel pour procéder aux évaluations requises tant en ce qui concerne la menace à prendre en considération que la vie privée à respecter* » (ses conclusions, p. 10).

Certes, ces dispositions imposent à l'autorité publique de tenir compte de circonstances propres à l'intéressé, comme son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle ou la dangerosité de son comportement. Les travaux préparatoires cités par le requérant (qui concernent une autre disposition mais auxquels renvoient les développements relatifs aux articles 44bis et 45) insistent également sur la nécessité de procéder à une analyse au cas par cas de la menace que représente l'intéressé, son statut social ou professionnel ou sa « *tendance à la récidive ou à maintenir son comportement* »⁴. Il n'est par ailleurs pas contestable que le fait de permettre à l'Office des étrangers d'avoir accès aux données pénitentiaires peut présenter une utilité pour cette autorité dans le cadre de l'évaluation que la loi lui impose de faire.

Ces circonstances ne permettent toutefois pas d'établir, avec suffisamment de certitude, « *que la volonté du législateur est bien de permettre à l'administration de procéder, au besoin, à un traitement de données liées à l'incarcération de la personne concernée* » et encore moins celle « *d'imposer une collecte de données personnelles à l'Office des étrangers, dans l'exercice de ses missions de police* » (conclusions du requérant, p. 11).

19. Même à considérer que telle ait été *l'intention* du législateur, force est de constater que celle-ci ne s'est pas traduite dans des termes clairs et précis, alors que, comme le relève la Décision attaquée, il en va différemment du régime prévu par l'article 74/8 de la loi du 15 décembre 1980.

Or, l'article 5, §1^{er} du RGPD précise que les données à caractère personnel doivent être traitées de manière *licite* et l'article 6, §3 impose que, lorsque le traitement est nécessaire à l'exécution d'une

⁴ Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, *Doc. parl.*, Ch., 2016-2017, n°54-2215/001, p. 24 et p. 37, qui renvoie à la page 24.

mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique (comme s'en prévaut le requérant), les finalités du traitement doivent être définies dans un texte légal, qui peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du RGPD à la situation concernée.

Certes, le 41^{ème} considérant précise que, lorsque le règlement fait référence à une « base juridique », *« cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée »*. Il précise toutefois d'une part que cette base juridique doit *« être claire et précise »* et que *« son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (...) et de la Cour européenne des droits de l'homme »* et, d'autre part, que l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné peut se montrer plus exigeant et imposer que la base légale précitée soit une loi au sens formel (donc adoptée par le pouvoir législatif).

20. La question n'est donc pas de savoir si, comme l'affirme le requérant, il pourrait ou non être *« déduit que, par manque de précision »*, les articles 44bis et 45 de la loi du 15 décembre 1980 *« excluraient »* un échange d'informations entre l'Office des étrangers et les autorités pénitentiaires (ses conclusions, p. 8) mais bien de savoir si ces dispositions prévoient de façon claire et précise qu'un tel échange est *autorisé*.

Or, tel n'est manifestement pas le cas dès lors que ces dispositions, en réalité, ne prévoient absolument rien en termes de consultation, par l'Office des étrangers, des données pénitentiaires.

21. Cette situation est d'autant plus problématique que l'ordre constitutionnel belge se montre particulièrement exigeant lorsqu'il est question de limiter le droit au respect de la vie privée.

L'article 22 de la Constitution réserve en effet *« au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée »* et, si une délégation à un autre pouvoir n'est *« pas contraire au principe de légalité »*, encore faut-il que *« l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur »*, étant précisé que *« les éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi, le décret ou l'ordonnance même »* et renvoient en principe aux éléments suivants : *« (1°) la catégorie de données traitées, (2°) la catégorie de personnes concernées, (3°) la finalité poursuivie par le traitement, (4°) la catégorie de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données »*⁵.

Outre cette exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux *« impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans*

⁵ C. Const., arrêt n°97/2024 du 26 septembre 2024, B.24.1.

lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence » et d'« avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par un traitement de données déterminé et des conditions et finalités dudit traitement »⁶.

Aucune de ces exigences n'est toutefois respectée en l'espèce.

22. Il en résulte que, en considérant que les articles 44bis et 45 de la loi du 15 décembre 1980 ne constituent pas une base légale permettant de justifier la consultation et l'utilisation, par l'Office des étrangers, des données du dossier d'écrou du plaignant, la Décision attaquée n'a violé ni ces dispositions, ni l'article 74/8 de la loi du 15 décembre 1980, ni les articles 5 et 6 du RGPD.

23. Il ne peut davantage être considéré que la Décision attaquée rendrait « *inopérant l'article 7, § 1er, de la loi du 5 mai 2019* » (conclusions du requérant, p. 11).

En effet, cette disposition, dont la violation n'est, du reste, pas explicitement visée dans le moyen, n'est pas applicable au litige soumis à la cour, qui concerne la consultation d'un dossier papier qui contient des données pénitentiaires auprès du greffe de la prison par un agent de l'Office des étrangers et non celle d'une banque de données digitale (Sidis Suite), comme celle visée par la loi du 5 mai 2019.

En outre, et comme le relève la Décision attaquée, l'arrêté royal prévu par cette disposition n'a toujours pas été adopté de sorte que, en tout état de cause, cette disposition ne pourrait constituer le fondement légal du traitement de données litigieux.

Il en résulte que, même à considérer que l'article 7 de la loi du 5 mai 2019 remplit les exigences précitées au regard de l'article 22 de la Constitution, ce qu'il n'appartient pas à la cour de déterminer, encore faut-il conclure que l'analyse de cette disposition est sans pertinence pour vérifier la légalité de la Décision attaquée.

24. La seconde branche du moyen n'est donc pas davantage fondée.

QUANT AUX DEPENS

25. Le requérant n'obtient pas gain de cause dans son recours, de sorte qu'il doit supporter les dépens de l'APD.

Aucune indemnité de procédure n'est due au plaignant, qui n'en réclame du reste pas.

⁶ *Ibid.*, B.24.2.



**PAR CES MOTIFS,
LA COUR DES MARCHES,**

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

Statuant contradictoirement,

Dit l'intervention du plaignant recevable ;

Dit le recours recevable mais non fondé,

Condamne l'État belge aux dépens de l'Autorité de protection des données, liquidés à 20,00 EUR (contribution au fonds budgétaire) et 1.883,72 EUR (indemnité de procédure),

Dit pour droit que l'État belge est dispensé du paiement des droits de mise au rôle dus devant la cour d'appel, par l'effet des articles 279¹, 1^o et 161, 1^o bis du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience civile publique de la 19^{ème} chambre A de la cour d'appel de Bruxelles, section Cour des marchés, le **15 octobre 2025**,

Où étaient présents :

A.-M. WITTERS,	Conseiller ff. président,
J. VAN MEERBEECK,	Conseiller,
A. BOSSUYT,	Conseiller,
A. MONIN,	Greffier.

