

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Arrêt « Ligue des droits humains »

Gobert, Alix

Published in:
Journal de droit européen

Publication date:
2024

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Gobert, A 2024, 'Arrêt « Ligue des droits humains »: contrôle juridictionnel et accès aux données personnelles en matière répressive', *Journal de droit européen*, numéro 306, pp. 55-57.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Arrêt « Ligue des droits humains » : contrôle juridictionnel et accès aux données personnelles en matière répressive

Alix Gobert^(*)

- Les États membres doivent prévoir un recours juridictionnel effectif à l'encontre des décisions prises par une autorité de contrôle nationale
- Une décision adoptée par une autorité de contrôle en matière répressive constitue une décision juridiquement contraignante au sens de la directive Police-Justice
- Les autorités de contrôle doivent, le cas échéant et en tenant compte du contexte de chaque cas spécifique, fournir des informations supplémentaires pour qu'un recours juridictionnel effectif soit possible

Introduction

Le 16 novembre 2023, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « la Cour ») a rendu un arrêt instructif dans lequel elle consacre l'obligation, pour les États membres, de prévoir un recours juridictionnel effectif en cas d'accès indirect aux données à caractère personnel par une autorité de contrôle indépendante en matière répressive et pénale¹.

Dans ces matières, le traitement de données à caractère personnel est régi par la directive 2016/680² (ci-après « directive Police-Justice ») qui met en place, à l'instar de ce qui existe dans le règlement général sur la protection des données à caractère personnel³, des droits d'accès⁴, d'information⁵ et de rectification⁶ des données à caractère personnel dans le chef des personnes concernées. Le principe mis en place par la directive Police-Justice est l'exercice direct de ces droits par les personnes concernées auprès des responsables du traitement ou des sous-traitants. Néanmoins, compte tenu de la sensibilité du secteur concerné, la directive prévoit que ces droits peuvent faire l'objet de limitations par les États membres pour des raisons d'intérêt public, par exemple pour éviter l'entrave d'enquêtes judiciaires. Ces limitations doivent néanmoins être nécessaires et proportionnées dans une société démocratique⁷. L'article 17, § 1^{er}, de la directive Police-Justice prévoit que dans cette hypothèse, les États membres peuvent adopter des mesures afin que les droits puissent être exercés par l'intermédiaire d'une autorité de contrôle. L'article 17, § 3, de la directive Police-Justice prévoit en outre qu'en cas d'exercice indirect des droits de la personne concernée par l'autorité de contrôle, cette dernière est tenue de l'informer au moins du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifica-

tions nécessaires et de son droit de former un recours juridictionnel.

1 Le contexte factuel du renvoi préjudiciel

Les faits à l'origine de cet arrêt concernent un litige opposant un citoyen belge, dénommé « BA », à l'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après « l'OCIP »). Cette autorité de contrôle belge est l'intermédiaire compétent pour exercer les droits des personnes concernées en matière pénale et répressive. « BA », employé d'une association, avait sollicité une attestation de sécurité auprès de l'Autorité nationale de sécurité belge afin de pouvoir participer, dans le cadre de son emploi, au montage et au démontage des installations pour la dixième édition des « Journées européennes du développement » organisées à Bruxelles. L'Autorité nationale de sécurité avait refusé d'octroyer cette habilitation au motif qu'il ressortait des données mises à sa disposition que l'intéressé était connu pour sa participation à une dizaine de manifestations entre 2007 et 2016, et qu'il ne rencontrait dès lors pas les conditions requises pour obtenir l'attestation demandée.

En droit belge, l'accès aux données à caractère personnel en matière répressive est régi par l'article 42 de la loi belge du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel⁸ (ci-après : « LPD ») qui transpose l'article 17 de la directive Police-Justice. Cet article prévoit que les demandes d'exercice de droits à l'égard des services de police doivent *nécessairement* (nous soulignons) être exercées par l'intermédiaire de l'autorité de contrôle compétente soit, en l'espèce, l'OCIP. L'article prévoit en outre que cette

être contactée à l'adresse suivante : alix.gobert@unamur.be. (1) Arrêt du 16 novembre 2023, *Ligue des droits humains ASBL et BA c. Organe de contrôle de l'information policière*, aff. C-333/22, ECLI:EU:C:2023:488, ci-après « l'arrêt commenté ». (2) Directive du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, *J.O.* L 119/89 du 4 mai 2016, (ci-après « directive Police-Justice »). (3) Règlement 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *J.O.* L 119/1 du 4 mai 2016. (4) Article 14 directive Police-Justice. (5) Article 13 directive Police-Justice. (6) Article 16 directive Police-Justice. (7) Articles 13, § 3, 15, § 3, et 16, § 4, directive Police-Justice. (8) Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 5 septembre 2018.

Commentaires

autorité est également tenue d'informer la personne concernée qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires. Notons qu'en cela, le droit belge s'écarte du principe établi par la directive Police-Justice qui fait de l'exercice indirect des droits l'exception.

Sur la base de cette disposition, le conseil de BA avait introduit auprès de l'OCIP une demande d'exercice de droit d'accès. La demande était double : premièrement, identifier les responsables du traitement des données concernées, et secondement, octroyer à BA l'accès à la totalité des données à caractère personnel sur lesquelles était fondé le refus d'octroi de l'autorisation de sécurité. En réponse à cette demande, l'OCIP a indiqué au requérant et à son conseil avoir procédé aux vérifications nécessaires, en vérifiant les données à caractère personnel de BA dans les banques de données policières. L'OCIP ajoutait que si certaines données devaient être modifiées et/ou supprimées dans les bases de données concernées, ces actions avaient été réalisées. Enfin, l'OCIP indiquait que l'article 42 de la LPD ne lui permettait pas de fournir davantage d'informations à la personne concernée. À la suite de cette réponse, le requérant a introduit un recours en référé contre l'OCIP devant le tribunal de première instance de Bruxelles, qui s'est déclaré incompétent pour connaître de ce litige, faute de fondement légal. En droit belge, l'article 42 de la LPD ne contient en effet aucune référence explicite à l'existence d'un recours juridictionnel effectif à l'encontre d'une décision prise par l'autorité de contrôle lorsque celle-ci exerce les droits des personnes concernées. Les requérants ont alors saisi la cour d'appel de Bruxelles. S'interrogeant à son tour sur la recevabilité du recours introduit par les requérants à l'encontre de l'OCIP, celle-ci a décidé de surseoir à statuer et d'interroger la Cour.

2 Les questions préjudicielles et les réponses de la Cour

A. L'obligation de prévoir un recours juridictionnel effectif contre les décisions des autorités de contrôle

Par sa première question, la juridiction de renvoi a demandé à la Cour si l'article 17 de la directive Police-Justice engendre une obligation, dans le chef des États membres, de prévoir un recours juridictionnel effectif à l'encontre de l'autorité de contrôle compétente lorsque cette dernière exerce les droits de la personne concernée.

De manière générale, la directive Police-Justice prévoit, en son article 53, § 1^{er}, qu'une personne physique a le droit de former un recours juridictionnel contre une décision juridiquement contraignante d'une autorité de contrôle qui la concerne. Dans sa défense, l'OCIP avançait qu'il découle du libellé de l'article 17 que les autorités de contrôle agissent comme de simples « intermédiaires », qui, tels de simples messagers, ne font que fournir les informations obtenues du responsable du traitement à la personne concernée. *In fine*, l'essence de la question soumise à la Cour consistait dès lors à déterminer si l'autorité de contrôle, dans le contexte particulier de l'exercice indirect des droits, agit effectivement comme simple mandataire, agissant au nom et pour le

compte de la personne concernée, ou si elle dispose d'un véritable pouvoir juridictionnel à son égard. La Cour s'est prononcée en faveur de cette seconde hypothèse, au terme d'une interprétation contextuelle de l'article 17 de la directive Police-Justice. Deux éléments ont amené la Cour à se positionner en ce sens.

Le premier se rapporte à la mission et aux pouvoirs conférés aux autorités de contrôle par la directive Police-Justice. La Cour a relevé que parmi les missions dévolues par l'article 46 de la directive Police-Justice aux autorités de contrôle, se retrouve celle de vérifier la licéité des traitements en application de l'article 17 de la directive Police-Justice⁹. La Cour souligne que pour mener à bien cette mission, les autorités de contrôle se sont vu conférer divers pouvoirs par l'article 47 de cette même directive¹⁰. Parmi ceux-ci, la Cour pointe notamment les pouvoirs d'enquête qui leur permettent d'investiguer auprès des responsables du traitement ou des sous-traitants, ainsi que les mesures correctrices que les autorités de contrôle peuvent infliger aux responsables du traitement ou au sous-traitant¹¹. À cet égard, la Cour se réfère au considérant 86 de la directive Police-Justice qui clarifie la notion de « décision juridiquement contraignante », en indiquant que celle-ci concerne, notamment, les décisions par lesquelles les autorités de contrôle exercent leurs pouvoirs d'enquête ou leur pouvoir d'adopter des mesures correctrices, par opposition aux décisions par lesquelles elles fournissent des avis ou des conseils¹². En outre, comme le relève la Cour, conformément à l'article 8, § 3, de la Charte des droits fondamentaux¹³, lorsqu'elles contrôlent le respect des dispositions en matière de protection des données, les autorités de contrôle se doivent d'être indépendantes. Par conséquent, lorsqu'une autorité use de l'un de ses pouvoirs à l'encontre d'un responsable du traitement dans le cadre de sa mission de vérification de la licéité du traitement concerné, elle agit effectivement de manière indépendante et en son nom propre, et non pas sous les instructions ou au nom de la personne concernée.

Le second concerne les effets de la décision de l'autorité de contrôle sur la personne concernée. La Cour relève qu'une fois le contrôle de licéité réalisé par l'autorité de contrôle, l'article 17, § 3, de la directive Police-Justice prévoit que l'autorité de contrôle doit porter à la connaissance de la personne concernée qu'elle a effectivement procédé aux vérifications nécessaires¹⁴. En pratique, cette décision a pour effet de clôturer le processus de vérification de la licéité exercé par l'autorité de contrôle. Comme l'a relevé l'avocate générale dans ses conclusions, la situation juridique de la personne concernée est doublement affectée par cette décision : d'une part, par la question de savoir si l'autorité de contrôle a effectivement procédé à la vérification de la licéité du traitement concerné, et d'autre part, par la conclusion apportée par l'autorité de contrôle à l'issue de ce processus de vérification¹⁵.

La Cour conclut cette question en qualifiant de décision juridiquement contraignante la décision qui résulte de ce processus de vérification de la licéité au sens de l'article 53, § 1^{er}, de la directive Police-Justice. Elle reconnaît donc l'existence d'une obligation, dans le chef des États membres, de prévoir un recours juridictionnel effectif à l'encontre de cette décision¹⁶.

(9) Point 45 de l'arrêt commenté. (10) Point 46 de l'arrêt commenté. (11) *Ibidem*. (12) Point 51 de l'arrêt commenté. (13) Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *J.O.*, 26 octobre 2012, C 326/391. (14) Point 49 de l'arrêt commenté. (15) Av. gén. M. Laila Medina, concl. préc. C.J., 16 novembre 2023, arrêt *Ligue des droits humains c. Organe de contrôle de l'information policière*, aff. C-333/22, ECLI:EU:C:2023:488, point 65 (ci-après : « conclusions de l'avocate générale »). (16) Point 55 de l'arrêt commenté.

B. Les informations minimales à fournir en cas d'exercice indirect des droits

Dans une seconde question, la cour d'appel de Bruxelles interrogeait la Cour sur la licéité de l'article 17, § 3, de la directive Police-Justice, en ce qu'il exige des autorités de contrôle qu'elles communiquent aux personnes concernées au moins deux informations : tout d'abord, du fait qu'il a été procédé à toutes les vérifications nécessaires, et ensuite, de l'existence d'un recours juridictionnel contre cette décision. La juridiction de renvoi faisait valoir que ces informations ne permettaient pas à la personne concernée de contrôler, *a posteriori*, l'action et l'appréciation qui avaient été réalisées par l'autorité de contrôle¹⁷.

Concernant cette seconde question, la Cour a conclu à la validité de l'article 17, § 3, en soulignant que les informations prévues dans cet article de la directive Police-Justice constituent un minimum légal d'informations qu'une autorité de contrôle doit fournir en tout état de cause à la personne concernée lorsque ses droits font l'objet d'une limitation¹⁸ mais que rien ne s'oppose à ce que davantage d'informations soient fournies aux personnes concernées lorsqu'aucun objectif d'intérêt public ne s'y oppose¹⁹. La Cour va même plus loin en indiquant qu'il incombe aux États membres de prévoir, dans leurs législations nationales, que l'information fournie par les autorités de contrôle aux personnes concernées puisse aller au-delà de l'information minimale prévue par l'article 17, § 3, lorsque les objectifs d'intérêts publics justifiant les limitations de droits ne s'y opposent pas²⁰.

En pratique, il appartient donc aux autorités de contrôle d'apprécier, dans chaque situation spécifique, si les motifs d'intérêts publics ayant entraîné la limitation des droits s'opposent à la fourniture d'informations supplémentaires. Dans la négative, il leur appartient alors d'identifier et de fournir les informations supplémentaires qui seront nécessaires pour permettre à la personne concernée d'exercer un recours juridictionnel effectif. Il appartient ensuite aux juridictions nationales d'apprécier la balance effectuée par les autorités de contrôle. La Cour rappelle enfin que les États membres doivent veiller à permettre aux juridictions nationales d'accéder aux motifs sur lesquels les autorités de contrôle

se sont fondées pour apprécier la validité des traitements réalisés²¹.

Conclusion

En se positionnant sur l'obligation de prévoir un recours juridictionnel effectif à l'encontre des décisions des autorités de contrôle, la Cour fait une piqûre de rappel plus que bienvenue aux législateurs nationaux qui — à l'instar du législateur belge — ont omis d'intégrer cette garantie procédurale indispensable au respect des droits fondamentaux lors de la transposition de la directive Police-Justice.

Les faits à l'origine de cet arrêt illustrent le type de situation dangereuse auquel cette absence de recours peut mener. En l'espèce, le requérant, qui n'était poursuivi pour aucune infraction pénale, se voyait refuser une habilitation de sécurité en raison de certaines données à caractère personnel auxquelles il lui était impossible d'avoir directement accès, et dont il ne pouvait obtenir davantage d'informations de la part de l'autorité de contrôle, celle-ci pouvant se limiter à fournir le minimum légal d'informations exigé, tout en ne risquant pas de se faire contrôler par la suite par une instance judiciaire. Cette absence de recours mettait finalement le requérant dans une situation où une fois l'information succincte et lapidaire reçue de l'autorité de contrôle lui indiquant que « les vérifications nécessaires avaient été réalisées », il devait faire une confiance aveugle aux dires de l'autorité de contrôle et faire le deuil de tout espoir d'obtenir davantage d'informations sur ces données. Notons que cette absence de recours juridictionnel à l'encontre des autorités de contrôle est encore plus stupéfiante dans un système tel que celui mis en place par le droit belge, où la personne concernée ne communique jamais directement avec le responsable du traitement puisque, comme l'a justement relevé l'avocate générale dans ses conclusions, le principe de base de l'exercice direct du droit d'accès mis en place par la directive Police-Justice a été balayé par le législateur belge au profit d'un système unique qui semble de toute évidence illégal : celui de l'exercice indirect du droit d'accès par l'intermédiaire d'une autorité de contrôle²².

(17) Point 56 de l'arrêt commenté. (18) Point 60 de l'arrêt commenté. (19) Point 61 de l'arrêt commenté. (20) Point 65 de l'arrêt commenté. (21) Point 69 de l'arrêt commenté. (22) Conclusions de l'avocate générale, point 46.